

Deze brochure bevat twee van een viertal bijdragen gewijd aan de economische aspecten van de staatshervorming opgesteld door enkele hoogleraren-medewerkers van het Centrum voor Economische Studiën aan de K.U.Leuven. De auteurs hebben vooraf met elkaar overleg gepleegd over de afbakening van de behandelde onderwerpen. Zij hebben hierbij zoveel mogelijk naar complementariteit gestreefd. Elke auteur heeft echter autonoom, zonder nauwe onderlinge coördinatie, zijn bijdrage geschreven.

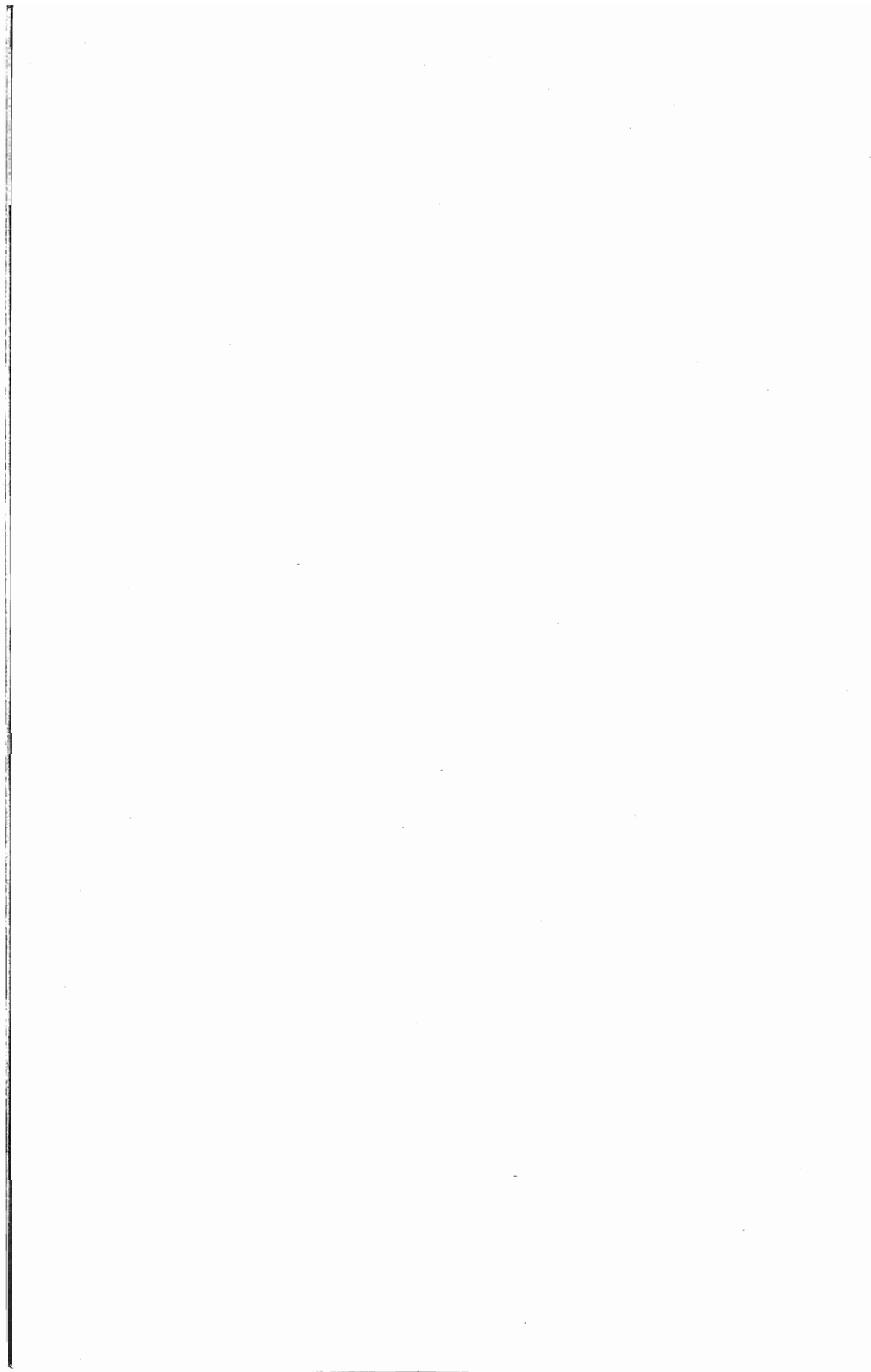
Dit deel is vooral toegespitst op de financieringsmechanismen en herverdelingsstromen. In het tweede deel (Leuvense Economische Standpunten 1979/15) behandelen Dirk Heremans en Vic Van Rompuy vooral de bevoegdheidsafbakening en de economische organisatie binnen een gefederaliseerde staatsstructuur.

Leuvense Economische Standpunten wil op deze manier verder bijdragen tot een beter begrip en inzicht in deze complexe materie. Deze bijdragen sluiten aan bij de publicaties in de herfst van 1978 gewijd aan hetzelfde thema van de hand van Paul Van Rompuy, Theo Peeters en Dirk Heremans, in de nummers 9, 11 en 12.

**CENTRUM VOOR  
ECONOMISCHE STUDIËN**  
E. Van Evenstraat 2B  
B-3000 LEUVEN

**19. X. 1979**

D1979/2020/10



REGIONALE HERVERDELINGS- EN FINANCIERINGSSTROMEN <sup>x</sup>

Paul VAN ROMPUY  
Albert VERHEIRSTRAETEN

<sup>x</sup> De auteurs zijn dhr. J. Pacolet, assistent bij het C.E.S., bijzonder erkentelijk voor zijn statistische hulp en opmerkingen.  
Tevens danken zij personen uit verscheidende instellingen.

1

# 1. INTERREGIONALE HERVERDELING IN EEN UNITAIRE STAAT

Herverdeling in de welvaartsstaat heeft in de eerste plaats betrekking op interpersonele welvaartsongelijkheid. Via het fiscaal en parafiscaal (sociale zekerheid) systeem wordt met wisselend succes gepoogd de primaire inkomensverdeling om te buigen naar een sociaal meer optimale secundaire verdeling. Aan de ruimtelijke dimensie van dit herverdelingsproces wordt doorgaans voorbijgegaan.

Nochtans herverdeelt het fiscaal stelsel evenzeer tussen regio's als tussen inkomenstrekkers. "Rijke" regio's zullen door de progressiviteit van het belastingstelsel (vnl. door de directe belastingen) relatief meer bijdragen dan "arme" gewesten.

In principe zou het stelsel van de sociale zekerheid zowel langs de bijdragen- als langs de uitkeringszijde regionaal herverdelend kunnen werken. Omwille van het bestaan van loongrenzen bij het berekenen van sommige bijdragen verlopen deze laatste regressief i.p.v. progressief.

Het herverdelend effect van de sociale zekerheid dient veeleer gezocht te worden langs de uitgaven, alhoewel geen duidelijke, algemeen geldende herverdelingstrend vooropgesteld kan worden. Voor wat de werkloosheidsuitkeringen betreft is de herverdeling ondubbelzinnig van de welvarende naar de zwakkere regio's. De pensioen-uitkeringen vormen echter in een normale conjunctuurstand de hoofdbrok van de uitkeringen. De leeftijdsopbouw van de regionale bevolking, die het uitgekeerde bedrag aan pensioenen in belangrijke mate bepaalt, is echter niet noodzakelijk gebonden is aan de economische vitaliteit van een gewest, zodat ook hier het al dan niet herverdelend effect een empirische aangelegenheid wordt.

Volgens dezelfde gedachtengang kan men evenmin a priori vooropstellen dat de overige overheidsbestedingen in de vorm van onderwijs, infrastructuur e.d. (publieke goederen) interregionaal herverdelend zullen werken. Veel hangt af van het impliciet of expliciet gevoerde beleid van de centrale overheid m.b.t. regionale onevenwichten. Uiteraard speelt de regionale politiek hier een rol, alhoewel de middelen die hieraan, in België althans, worden besteed relatief gering zijn in het globale uitgavenpakket van de overheid.

Het zou verkeerd zijn hieruit te besluiten dat het regionaal beleid in zijn herverdelende opdracht minder belangrijk is dan het beleid in andere domeinen met een ruimtelijk herverdelend aspect. In de plaats van inkomenstransferten aan te wenden, concentreert het regionaal beleid zich op de ruimtelijke herallocatie van de productiefactoren met de bedoeling op deze wijze het herverdelingsprobleem bij de bron aan te pakken.

In grote trekken samengevat mag men stellen dat in unitaire staten belangrijke herverdelingsmechanismen met een regionale dimensie actief zijn zonder dat ze *expliciet* een interregionale herverdeling op het oog hebben. Zo zullen "rijke", competitief sterke regio's doorgaans een positief saldo vertonen op hun interregionale en internationale handelsbalans, terwijl "arme" regio's met een zwakkere concurrentiepositie een deficit vertonen. Het surplus van de "rijke" regio's financiert voor een belangrijk deel het deficit van de "arme" regio's in de vorm van netto-bijdragen tot het fiscaal en parafiscaal systeem, eventueel ook in de vorm van interregionale kapitaalstromen die voortvloeien uit een spaaroverschot.

Het is de bedoeling dit transfertenmechanisme te illustreren a.h.v. Belgische data.

## 2. IS REGIONALISATIE NEUTRAAL T.O.V. DE HERVERDELING ?

In gedecentraliseerde staten worden een *deel* van het impliciete transfertensysteem dat men in een unitair stelsel aantreft, op een expliciete wijze geïnstitutionaliseerd, o.m. door middel van horizontale verdeelsleutels voor de opbrengsten van bepaalde belastingen.

Een niet onbelangrijk deel van de interregionale transferten, bijv. door de sociale zekerheid, blijven impliciet aanwezig. In dit opzicht kan een tweevoudige vraag worden gesteld :

- a. In welke mate dient het bestaande (d.i. in een gecentraliseerd België) interregionaal transfertensysteem behouden te blijven in een gedecentraliseerde staat ?
- b. Welke transfertmechanismen dienen *expliciet* geformuleerd te worden in een gedecentraliseerde staat ?

Wat de eerste vraag betreft dient men ervan uit te gaan dat de sociale voorkeur t.o.v. de objectieven gelijkheid-efficiëntie (groei) los dienen gezien te worden van een of ander regionalisatieschema. Opdat het regionalisatieschema zou voldoen aan de absolute noodzaak van duurzaamheid [ zie Van Rompuy - De Bruyne (1978)] dient het ingebouwde transfertensysteem bovendien *symmetrisch* uitgebouwd te worden t.o.v. wisselende sociaal-economische regionale omstandigheden.

Anderzijds impliceert de eis van de duurzaamheid en stabiliteit ook dat de transferten die een duidelijk interregionaal herverdelend karakter hebben (bijv. regionale infrastructuur, financiering regionaal expansiebeleid ...) op een expliciete wijze aan het daglicht worden gebracht. Zoniet is de kans reëel dat een of andere regio zich als "dupe"-gewest opstelt en compensaties eist voor het teveel gegeven of te weinig ontvangen inkomensaandeel.

Vertaald naar de Belgische realiteit, komen deze criteria erop neer dat enkel de transferten die erop gericht zijn regionale "handicaps" uit te schakelen, uitdrukkelijk in het regionalisatieschema moeten worden voorzien. Mocht blijken dat omwille van een of andere reden de interregionale herverdeling in het verleden in onvoldoende mate met deze "handicaps" heeft rekening gehouden, dan is er ruimte voor het inbouwen van aanvullende herverdelingsinstrumenten.

*Op grond van een kwantitatieve analyse van het interregionale herverdelingsproces in het unitaire België, zal het standpunt worden verdedigd dat er veeleer argumenten voorhanden zijn om de herverdelingstrend af te zwakken.*

Voorals de doeltreffendheid van de uit nationale middelen gefinancierde, interregionale transferten op het vlak van de regionale expansiewetgeving, van de infrastructuuruitgaven en van de sectorpolitiek, dient in vraag te worden gesteld. Hiertoe is het in de eerste plaats nodig deze transferten op een kwantitatieve wijze aan te duiden.

Een expliciete formulering van de specifiek interregionale transferten heeft bovendien het voordeel dat zij een evaluatie van het gevoerde beleid duidelijk maakt. In het Mc Dougall rapport kwamen de experten na een vergelijkende studie van de herverdelende rol van de openbare financiën in gecentraliseerde en gedecentraliseerde staten tot de conclusie dat unitaire staten globaal genomen grotere interregionale herverdelingseffecten bereiken dan federale landen. De *doeltreffendheid* van het herverdelingsbeleid ligt in de unitaire staten evenwel niet hoger. Indien grotere herverdelingseffecten werden bereikt dan is dit ongetwijfeld in belangrijke mate toe te schrijven aan de massale inzet van middelen, daar waar een grotere selectiviteit en doeltreffendheid werd gerealiseerd in federale structuren (1).

De Belgische situatie is in vergelijking met bestaande federale systemen uniek in die zin dat het gecentraliseerde transfertensysteem gedeeltelijk vervangen moet worden door een gedecentraliseerd stelsel.

### 3. INTERREGIONALE HERVERDELING IN BELGIE

In de loop van de voorbije twintig jaar heeft zich in België een onmiskenbare interregionale welvaarts- en inkomensnivellering voorgedaan (2). Dit geldt zowel op het interarrondissementele, interprovinciale als intergewestelijk niveau. In tabel 1 komt deze tendens duidelijk naar voor a.h.v. het gemiddeld fiscaal inkomen in 1963, 1971 en 1975.

Tabel 1 - Gemiddeld fiscaal inkomen (per aangifte)

	Absoluut niveau			Index (Rijk = 100)		
	1963	1971	1975	1963	1971	1975
Vlaanderen	83.965 F	166.605 F	302.043 F	91,0	96,6	98,6
Wallonië	91.456 F	165.502 F	294.321 F	99,0	96,0	96,1
Brussel- hoofdstad	120.868 F	210.695 F	357.375 F	131,0	122,2	116,7
Rijk	92.221 F	172.408 F	306.342 F	100,0	100,0	100,0

BRON : N.I.S., Fiscale Statistieken.

De rijkste regio Brussel vertoont een beduidende relatieve achteruitgang ten voordele van de aanvankelijk minder welvarende regio Vlaanderen. Wallonië gaat er daarentegen enkele trappen op achteruit. Een analoge lijn vindt men terug in tabel 2 waarin het persoonlijk inkomen per hoofd in 1970 en 1974 voorkomt, met dit verschil dat Wallonië in de periode 1970-1974 een lichte relatieve achteruitgang vertoont.

Tabel 2 - Persoonlijk inkomen per hoofd

	Absoluut peil		Index (Rijk = 100)	
	1970	1974	1970	1974
Vlaanderen	92.300 F	159.000 F	94,0	99,3
Wallonië	87.400 F	140.000 F	89,0	87,5
Brussel- hoofdstad	147.600 F	226.500 F	150,3	141,5
Rijk	98.200 F	160.110 F	100,0	100,0

BRON : N.I.S., Regionale Rekeningen, Nationale Rekeningen en eigen berekeningen.

In vergelijking met het persoonlijk inkomen is het beschikbaar inkomen een betere welvaartsindicator; vermits hierbij uitdrukkelijk wordt rekening gehouden met de fiscale en parafiscale bijdragen en ontvangsten.



Tabel 3 bevat het beschikbaar inkomen per hoofd d.i. het persoonlijk inkomen verminderd met de directe belastingen en de bijdragen aan de R.S.Z. en vermeerderd met de uitkeringen van de sociale zekerheid.

Tabel 3 - Beschikbaar inkomen per hoofd inclusief R.S.Z.-transferten

	Absoluut peil		Index	
	1970	1974	1970	1974
Vlaanderen	84.990 F	138.250 F	94,8	97,6
Wallonië	84.235 F	134.254 F	94,-	94,8
Brussel- hoofdstad	128.625 F	187.158 F	143,5	132,-
Rijk	89.613 F	141.600 F	100,0	100,0

BRON : Tabel 2, R.S.Z., Jaarverslagen en eigen berekeningen.

Onder invloed van de fiscaliteit en van de sociale zekerheid is de inkomensspanning tussen het meest welvarende (Brussel) en het minder welvarende gewest (Wallonië) teruggelopen in vergelijking tot het persoonlijk inkomen per hoofd. Het fiscaal en parafiscaal stelsel werkt dus duidelijk herverdelend op regionaal vlak. Ook stelt men vast dat de progressiviteit van de directe belastingen het regressief karakter van de sociale zekerheidsbijdragen domineert, vooral dan voor Brussel, waarvan de relatieve positie m.b.t. het beschikbaar inkomen sterker terugloopt tussen 1970 en 1974 dan deze m.b.t. het persoonlijk inkomen (vergelijk tabellen 2 en 3).

Regio's ontvangen als tegenprestatie van de fiscale en parafiscale bijdragen niet alleen transferten, maar ook een belangrijk pakket publieke goederen.

Vandaar dat het regionaal herverdelend effect van de overheidsfinanciën het best wordt nagegaan aan de hand van het zgn. budgettaire saldo per regio dat als volgt bepaald kan worden :

$$T - G + D$$

waarin : T = de totale fiscale en parafiscale ontvangsten van de centrale overheid verkregen uit de regio,

G = de uitgaven van de overheid (inclusief sociale zekerheid) in de betrokken regio,

D = het aandeel van het globaal overheidsdeficit opgenomen door de regio.

Tabel 4 bevat ramingen van de budgettaire saldi, waarbij ondersteld werd dat elke regio een deel van het totale overheidsdeficit opneemt, evenredig met het bruto regionaal product.

Tabel 4 - Regionale budgettaire saldi (milliarden F)

	1970				1974			
	T	G	D	Balans	T	G	D	Balans
Vlaanderen	240,7	234,7	21,7	27,7	427,8	413,0	33,6	48,5
Wallonië	118,2	164,4	11,8	-34,4	213,8	288,7	18,2	-56,7
Brussel- hoofdstad	79,3	79,2	6,6	6,7	139,6	141,4	10,0	8,2
Rijk	438,2	478,3	40,1	0	781,2	843,1	61,9	0

BRON : - Voorgaande tabellen, Documentatieblad Min. Financiën, Jan. 1979, p. 289 e.v.; Brauers, van Waterschoot, Van Elewijck (1978), Branson (1978).

- Vragen en antwoorden Kamer 1978.

Regio's met een positief saldo dragen netto bij tot de collectieve sector daar waar deficitaire regio's netto ontvangen. Zowel in 1970 als in 1974 behoorden Vlaanderen en in mindere mate Brussel tot de netto-bijdragers, daar waar Wallonië steeds een netto-ontvanger was.

Vermits de financiering van het overheidsdeficit in tabel 4 expliciet wordt opgenomen en regionaal verdeeld is, compenseren surplus- en deficits elkaar.

Zonder de hypothese omtrent de regionale financiering van het overheidstekort krijgt men het volgend beeld zoals geschetst in tabel 5.

Tabel 5 - Budgettaire saldi (T-G) in milliarden F

	1970	1974
Vlaanderen	6,0	14,8
Wallonië	-46,2	-74,9
Brussel- hoofdstad	0,1	- 1,8
Rijk	-40,2	-61,9

BRON : Tabel 4.

Uit tabel 5 kan men gemakkelijk de regionale dimensie van het globale overheidsdeficit opsporen. Zowel in 1970 als in 1974 nam Wallonië de hoofdbrok voor haar rekening, terwijl Vlaanderen een surplus-regio bleef; voor Brussel-hoofdstad - met het hoogste fiscaal draagvermogen - was het regionaal budget telkens vrijwel in evenwicht.

#### 4. DE MACRO-ECONOMISCHE BESTEDINGSSALDI VAN DE REGIO'S

De financiering van de regionale budgettaire tekorten kan nader worden geanalyseerd in een macro-economische samenhang, waarin zowel de internationale en interregionale betalingsbalansen (lopende rekening) als de internationale en interregionale financiële stromen worden in aanmerking genomen. Inderdaad geldt op het vlak zowel van de regio als van de natie de gekende Keynesiaanse relatie van de bestedingsstromen :

$$S = I + (G-T) + (E-M) \quad \text{of} \quad (S-I) = (E-M) - (T-G)$$

waarin : S = sparen,  
 I = investeren,  
 S-I = financieel saldo van de particuliere sector,  
 E-M = extern saldo - export minus import - van het lopend goederen- en dienstenverkeer met de overige regio's en het buitenland of m.a.w. de externe kapitaaluitvoer (of kapitaalinvoer bij een deficit),  
 T-G = budgettair saldo.

Tabel 6 bevat naast de reeds besproken budgettaire saldi tevens de de saldi op de lopende externe rekening met de overige regio's en het buitenland, telkens uitgedrukt als een percent van het Bruto Regionaal Product tegen marktprijzen (B.R.P.). Overeenkomstig de Keynesiaanse stromenrelatie kunnen vervolgens voor iedere regio de financiële saldi worden afgeleid van de gezinnen en de bedrijven, bestaande in het overschot of tekort van het sparen t.o.v. het investeren (S-I). Deze geïmpliceerde financiële saldi van de particuliere sector worden eveneens weergegeven in tabel 6.

Tabel 6 toont aan dat de lopende rekening van het goederen- en dienstenverkeer met de overige regio's en het buitenland voor Vlaanderen en Brussel met een overschot afsluit, terwijl de budgettaire balans voor Vlaanderen eveneens positief is en voor Brussel vrijwel in evenwicht. Wallonië daarentegen is zowel op het vlak van de lopende interregionale en internationale verrichtingen als op dit van de regionale budgettaire balansen deficitair.

De tendens dat overschotten respectievelijk tekorten op de interregionale en internationale balans samenlopen met een positieve respectievelijk negatieve budgettaire balans werd ook in andere gecentraliseerde en gedecentraliseerde landen vastgesteld (3).

Tabel 6 - Budgettaire saldi, externe saldi en private financiële saldi van de regio's (gemiddelde saldi voor 1970 en 1974, uitgedrukt als een percentage van het B.R.P. in 1970).

	Budgettaire saldi (T-G)	Externe saldi in lopende rekening (E-M)	Impliciete private financiële saldi (S-I)
Vlaanderen	+ 1,4 %	+ 13,5 %	(+ 12,1 %)
Wallonië	-16,7 %	- 8,2 %	(+ 8,5 %)
Brussel-hoofdstad	- 0,4 %	+ 10,3 %	(+ 10,7 %)

BRON : Tabel 5, Regionale budgettaire saldi; Externe saldi in lopende rekening : schattingen Brauers, van Waterschoot, Van Elewijck (1977).

Kol. (3) = kol. (2) - kol. (1).

Overigens verduidelijkt tabel 6 dat het budgettair deficit van de overheid in Wallonië voor ongeveer de helft gefinancierd wordt door een extern deficit. Deels betreft hier voor de beschouwde jaren budgettaire transfers afkomstig uit Vlaanderen en niet uit het fiscaal nochtans draagkrachtig Brussel. Deels geschiedt de financiering aan de andere kant via private kredietverlening uit de andere regio's en eventueel uit het buitenland. Uit tabel 4 kan worden afgeleid dat (overeenkomstig de hypothesen) in 1970 en 1974 het via leningen gedekt deficit van de overheid in Wallonië slechts voor ongeveer 30 pct. is gefinancierd binnen de betrokken regio en daarnaast voor 54 pct. door Vlaanderen en voor 16 pct. door Brussel. Dit ging overigens in de betrokken jaren gepaard met een vermindering van de Belgische staatsschuld t.o.v. het buitenland (4).

*Dergelijke interregionale transferten, gebaseerd op bepaalde beleidscriteria, en daarnaast leningen vormen een karakteristiek aanpassingsmechanisme voor betalingsonevenwichten binnen eenzelfde muntzone. Ook binnen de Europese Gemeenschap wordt aan leningfinanciering via de financiële markt trouwens een belangrijke rol toegekend, dit als alternatief voor bewegingen in de internationale reserves tussen de betrokken landen.*

Wat België betreft kan aldus gesteld worden dat het budgettair deficit in Wallonië in belangrijke mate is gefinancierd door de overschotten die Vlaanderen en Brussel hebben gerealiseerd in hun goederen- en dienstenverkeer met de overige regio's en met het buitenland en wat Vlaanderen betreft tevens door het overschot van de belastingen boven de ontvangen overheidsbestedingen. Daarbij past het op te merken dat deze interregionale financiering in 1970 en 1974

werd vergemakkelijkt doordat het hier jaren betreft die gekenmerkt werden door een hoge conjunctuur en tewerkstelling en bovendien door een aanzienlijke overschot van het goederen- en dienstenverkeer van België met het buitenland.

## 5. NADERE ANALYSE VAN DE REGIONALE FINANCIËLE SALDI

Aansluitend bij het onderzoek van de saldi der reële bestedingsstromen van de regio's kan een dieper inzicht in de regionale financiële transacties worden verkregen door een regionale opsplitsing van de kapitaalrekening uit het stelsel van de nationale rekeningen. Deze kapitaalrekening geeft immers een algemeen overzicht enerzijds van de verschillende spaarvormen van de onderscheiden beslissingseenheden - d.i. de overschotten van hun inkomens boven hun lopende consumptie-uitgaven - en anderzijds van de aanwendingen daarvan in de vorm van reële investeringen. Over deze rekeningen zijn in België echter nog geen officiële regionale statistieken opgesteld. De enige informatie terzake bestaat in een proeve tot regionalisering van de nationale rekeningen uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken voor de periode 1965-1972. Hoewel deze regionalisering gesteund is op een ruime inventarisering van gegevens, diende herhaaldelijk overgegaan tot ramingen, o.m. aan de hand van verdeelsleutels en econometrische schattingen, bijv. voor de regionale consumptie (5). Bovendien werd het sparen van iedere sector *residueel* bepaald als het saldo van de lopende ontvangsten en uitgaven. Ondanks het statistisch voorbehoud omtrent de juiste grootte van de reële en financiële stromen treden uit de studie toch een aantal markante tendensen naar voor.

De financiële saldi van de particuliere sector en de overheid zijn weergegeven in tabel 7. Voor Vlaanderen en Brussel wordt bevestigd dat deze regio's in de beschouwde jaren - zoals gezegd jaren met een belangrijk surplus op de nationale handelsbalans - een aanzienlijk financieel overschot vertonen en vorderingen verwerven op het buitenland. Voor Wallonië valt het binnenlands financieel overschot in vergelijking met tabel 6 gunstiger uit, aangezien het beroep op financiering uit het buitenland verwaarloosbaar is. Aan de andere kant wijst tabel 7 opnieuw op een aanzienlijk budgettair deficit in het laatst genoemd gewest : zelfs afgezien van de kapitaalverrichtingen is er een financieel tekort, wat betekent dat de overheid *ontspaat* in haar lopende verrichtingen met betrekking tot Wallonië (6). Overigens is het sparen van de overheid in haar lopende verrichtingen in de betrokken jaren volledig te localiseren in Vlaanderen.

Het omvangrijk deficit in de overheidsverrichtingen m.b.t. Wallonië zou overeenkomstig de hier gebruikte ramingen van het ministerie van economische zaken echter praktisch volledig worden gecompenseerd door het financieel overschot van de private sector in

Tabel 7 - Proeve tot regionalisering van de nationale kapitaalrekening (gemiddelden voor 1970 en 1972)

	Particuliere sector				Overheid			Regionaal financieel saldo (a) (S-I) + (T-G)
	Netto- sparen	Bruto- sparen	Bruto- investeren	(S-I)	Sparen	Inves- teren	(T-G)	
A. Absolute bedragen (md. F.)								
Vlaanderen	108	187	165	+ 22	28	27	+ 1	+ 23
Wallonië	54	97	70	+ 27	- 4	23	- 27	0
Brussel- hoofdstad	44	62	39	+ 23	0	4	- 4	+ 19
TOTAAL	206	346	274	+ 72	24	54	- 30	+ 42
B. Procentuele aandelen								
Vlaanderen	53	54	60		117	50		
Wallonië	26	28	26		-17	43		
Brussel- hoofdstad	21	18	14		0	7		
TOTAAL	100	100	100		100	100		

(a) Het financieel saldo is op een statistische afwijking na gelijk aan de netto-lening aan (+) of uit (-) de andere regio's en het buitenland; deze netto-lening is op haar beurt gelijk aan het hierboven vermelde extern saldo in lopende rekening (E-M).

BRON : MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN ENERGIE : Proeve tot Regionalisering van het Economisch Budget voor 1974, Brussel, oktober 1973; Hoofdstuk III : "Regionalisering van de macro-economische rekeningen".

die regio. Het financieel saldo van de gezinnen en bedrijven in Wallonië wordt nochtans zelf negatief beïnvloed door het feit dat de bedrijven er geen reserveringen vormen maar er in de periode 1965-1972 zelfs doorlopend zouden ontsparen; dit staat vooral in tegenstelling tot aanzienlijke bedrijfsreserveringen in Vlaanderen. Tegelijkertijd worden de bedrijven in Wallonië echter gekenmerkt door een comparatief lage investeringsactiviteit, aangezien hun aandeel in de bedrijfsinvesteringen in vaste activa (exclusief de voorraden) schommelt rond slechts 25 pct. van het totaal voor België. Dit gaat uiteraard samen met een relatief gering beroep op financiële middelen door het bedrijfsleven. Afgezien daarvan zou de verklaring voor het financieel overschot van de particuliere sector in Wallonië echter vooral te vinden zijn in het sparen van de gezinnen, dat in verhouding tot het aandeel in de bevolking belangrijker zou zijn dan in Vlaanderen. Volgens de hierna volgende deelstudie over het gezinssparen blijken de residuele spaarcijfers uit het rapport van het ministerie voor economische zaken echter overschat te zijn voor Wallonië en onderschat voor Vlaanderen. Een aanpassing van de ramingen in die zin zou overigens tot gevolg hebben dat de financiële saldi van de regio's nog nauwer zouden aansluiten bij de gemiddelde reële saldi voor 1970 en 1974 zoals weergegeven in tabel 6 (7).

Om een referentiepunt te verschaffen voor een beoordeling van de procentuele aandelen van de regio's in de beschouwde financiële grootheden wordt in tabel 8 ten slotte de regionale samenstelling weergegeven van de Belgische bevolking, welke ook hierna nog herhaaldelijk als vergelijkingsselement zal gebruikt worden.

Tabel 8 - De bevolking in België per regio

Bevolking	Vlaanderen	Wallonië	Brussel- hoofdstad	Rijk
Aantal, eind 1976	5.565.991	3.215.259	1.042.052	9.823.302
Percentage 1976	56,7	32,7	10,6	100,0
Percentage 1973	56,1	32,7	11,2	100,0

BRON : NATIONAAL INSTITUUT VOOR DE STATISTIEK, MINISTERIE VOOR  
ECONOMISCHE ZAKEN : *Statistisch jaarboek van België*.

#### 6. REGIONALISERING VAN HET GEZINSSPAREN : DE BUDGETENQUETE 1973-74

Een volgende stap in de financiële doorlichting van de gewesten en hun bindingen bestaat erin na te gaan of de besluiten die hierboven werden afgeleid uit de regionalisering van de macro-economische reële bestedingsstromen en van de kapitaalrekening worden bevestigd door een analyse vertrekkend vanuit de financiële sfeer. De regionale saldi van deze financiële verrichtingen zijn ex-post inderdaad

een spiegelbeeld van de netto reële stromen en maken ex-ante zelfs een noodzakelijke voorwaarden uit voor de validering van de bestedingsneigingen.

Een eerste uitgangspunt voor een dergelijke benadering vanuit de sfeer van de financiële verrichtingen bestaat in een regionale uitsplitsing van het gezinssparen, temeer omdat de hierboven gebruikte spaargegevens residueel en meteen soms op een weinig volmaakte manier werden afgeleid. Een belangrijke bron daartoe bestaat in de gezinsbudgetenquête 1973-1974 van het Nationaal Instituut voor de Statistiek, die overigens om de vijf jaar wordt herhaald.

Tabel 9 verstrekt een regionale uitsplitsing van het gezinssparen per sociale beroepscategorie. Uitgedrukt als een percentage van het gezinsinkomen ligt de *spaarquote* over het algemeen duidelijk het hoogst in Vlaanderen, op uitzondering van de spaarratio van de landbouwersgezinnen, die het grootst is in Wallonië, en deze van de niet-actieven, die lichtjes hoger is in Brussel. Als gevolg van de verschillen tussen de regio's in de inkomens en de samenstelling van de beroepsbevolking is het gemiddeld gezinssparen per inwoner nochtans het aanzienlijkst in Brussel en blijft het aan de andere kant het laagst in Wallonië. Rekening houdend met de grootte van de beschouwde beroepsgroepen is in tabel 10 vervolgens het aandeel berekend van iedere regio in het totaal gezinssparen in België. Zowel in Vlaanderen als in Brussel ligt het regionaal aandeel in het gezinssparen uitgesproken boven het regionaal bevolkingsaandeel (cfr. tabel 8), terwijl het in Wallonië aanzienlijk lager ligt.

Uiteraard vormt het sparen van de gezinnen een belangrijke determinant van de financiële draagkracht van de regio's. Evenwel wordt een gedeelte van deze besparingen aangewend voor de interne financiering door de gezinnen van netto-uitgaven voor kapitaalverrichtingen, vooral i.v.m. gebouwen en gronden. Bijzonder in Vlaanderen blijkt een belangrijk gedeelte van de besparingen voor deze bestemming aangewend te worden, zoals blijkt in tabel 10 uit het hoge aandeel van de kapitaalverrichtingen van deze regio in het rijks-totaal. Dit heeft tot gevolg dat voor het *financieel sparen* - dat bepalend is voor de capaciteit van de gezinnen tot het financieren van andere sectoren - de statistieken voor Vlaanderen uiteindelijk nauw aansluiten bij de bevolkingsaandeel. Voor Brussel-hoofdstad blijkt het procentueel aandeel verder op te lopen, terwijl ook de positie van Wallonië t.o.v. de regionale samenstelling van het totale sparen verbetert, hoewel het aandeel in het financieel sparen van deze regio zich nog uitgesproken beneden haar bevolkingsaandeel situeert.



Tabel 9 - Regionale uitsplitsing van het gezinssparen per sociale beroepscategorie

Sociale beroeps-categorie	Vlaanderen	Wallonië	Brussel- hoofdstad	Rijk
A. Gezinsspaarquote				
Arbeiders	14,1 %	12,6 %	10,8 %	13,6 %
Bedienden	18,0 %	12,5 %	13,8 %	15,8 %
Niet-actieven	9,8 %	8,2 %	10,0 %	9,3 %
Gemiddelde I(a)(b)	14,6 %	11,1 %	12,3 %	13,29 %
Handelaars	32,2 %	22,8 %	n.g.	29,6 %
Landbouwers	23,0 %	27,9 %	-	24,5 %
Gemiddelde II(a)(b)	17,2 %	12,9 %	14,3 %	15,6 %
B. Gezinssparen per hoofd (in F)				
Arbeiders	12.630	11.070	10.391	12.110
Bedienden	25.209	16.825	24.602	22.577
Niet-actieven	10.068	8.553	13.610	9.876
Gemiddelde I(a)(b)	15.796	11.867	17.589	14.756
Handelaars	36.965	25.082	n.g.	34.226
Landbouwers	18.579	24.529	-	20.025
Gemiddelde II(a)(b)	18.502	13.714	19.876	17.194

- (a) Gemiddelde I : gemiddelde voor de drie beroepscategorieën arbeiders, bedienden en niet-actieven.  
 Gemiddelde II : gemiddelde voor vijf beroepscategorieën, inclusief bovendien handelaars en landbouwers.
- (b) het betreft een samengesteld gemiddelde berekend als de verhouding van de gewogen som van de besparingen t.o.v. de gewogen som van de inkomens; voor de wegingscoëfficiënten i.v.m. de verdeling van de bevolking in sociale beroepscategorieën werd gesteund op het N.I.S. : *Volkstelling 1970*, gegevens berekend a.h.v. tabel 05.06 en 05.08. Het inkomen en sparen van de handelaars werd gewogen met het aandeel van de gezinnen van het geheel der groep "zelfstandigen", uitgezonderd de landbouwers.
- (c) Voor de beroepscategorie handelaars in Brussel, waarvoor geen spaarcijfers beschikbaar zijn, werd bij de berekening van het gemiddelde voor de vijf beroepsgroepen het hoogste gekend cijfer gegeven in aanmerking genomen, m.n. dit voor Vlaanderen.

BRON : N.I.S. : *Het gezinsbudgetonderzoek 1973-1974*.

Tabel 10 - Aandeel van de regio's in het gezinssparen (a)

Spaarvorm (a)	Vlaanderen	Wallonië	Brussel- hoofdstad	Rijk
Totaal gezinssparen(b)				
Gemiddelde I	59,2	26,9	13,9	100
Gemiddelde II	60,8	26,3	12,9	100
Zelf gefinancierde kapitaalverrichtingen				
Gemiddelde I	62,3	24,6	13,1	100
Gemiddelde II	64,8	22,8	12,4	100
Financieel sparen				
Gemiddelde I	56,0	29,6	14,4	100
Gemiddelde II	57,2	29,6	13,2	100

(a) Gemiddelde I : gemiddelde voor arbeiders, bedienden en niet-actieven.

Gemiddelde II : gemiddelde inclusief bovendien handelaars en landbouwers.

(b) Het totaal sparen omvat de zelf gefinancierde kapitaalverrichtingen, het financieel sparen en daarnaast een post "diversen".

BRON : N.I.S., *Het gezinsbudgetonderzoek 1973-74.*

#### 7. REGIONALISERING VAN DE WERKMIDDELEN EN KREDIETEN VAN DE FINAN- CIELE INSTELLINGEN

Een laatste fase in de studie van de regionale financieringssaldi bestaat erin een inventaris op te stellen van de financiële verrichtingen van de inwoners bij de onderscheiden financiële instellingen. Wellicht nog meer dan het geval is voor de andere benaderingen, is de statistische informatie ter zake in België bijzonder schaars. In de eerste plaats heeft zij niet betrekking op alle financiële instellingen, noch op alle transacties van deze instellingen. Bovendien dient rekening gehouden met moeilijkheden zoals de juiste regionale localisering binnen iedere instelling (bijv. enkel op grond van het agentschap voor het sparen en enkel op grond van de maatschappelijke zetel wat de kredietbegunstigde betreft), voorts de herfinanciering tussen financiële instellingen onderling enz. (9). Derhalve is grote omzichtigheid geboden aangaande de beschikbare cijfergegevens. Dit belet nochtans niet dat een analyse voor een aantal belangrijke financiële instellingen van de regionale verdeling van hun werkmiddelen en kredieten m.b.t. de particuliere sector een interessant aanvullend luik uitmaakt bij de

studie van de regionale macro-economische saldi en het regionaal gezinssparen.

In tabel 11 worden vooreerst gegevens verstrekt omtrent de ingezamelde werkmiddelen en de nieuwe kredietverleningen aan de particuliere sector bij de vier belangrijkste *openbare kredietinstellingen*, m.n. de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (A.S.L.K.), het Gemeentekrediet (G.K.), de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid (N.M.K.N.) en de Nationale Kas voor Beroepskrediet (N.K.B.K.). Het betreft cumulatieve cijfers voor de vijfjarige periode 1973-1977, zodat het toch wel gaat om aanzienlijke bedragen; bovendien blijkt het grootste gedeelte daarvan regionaal uitsplitsbaar te zijn. Wat vooreerst het sparen betreft wordt bevestigd dat het regionaal aandeel van Vlaanderen ruim zijn bevolkingsaandeel overtreft (cfr. tabel 8), terwijl het omgekeerde geldt voor Wallonië en beide percentages voor Brussel ongeveer gelijk zijn. Evenwel dient opgemerkt dat het sparen voor Brussel wellicht is overschat, aangezien voor de A.S.L.K. en de N.M.K.N. de regionalisering gebaseerd is op het contactpunt waar de werkmiddelen werden ingezameld (10).

Opvallend is wel dat dit resultaat voor het totaal sparen bij de openbare kredietinstellingen vooral is toe te schrijven aan het hoge respectievelijk lage aandeel van Vlaanderen en Wallonië in het sparen onder de vorm van kasbons en obligaties; enkel beschouwd op het vlak van het depositosparen neemt Wallonië daarentegen een comparatief gunstige positie in. Wat de kredieten aan de private sector betreft bekomt men een totaal andere verdeling: inderdaad ligt het krediettaandeel in Wallonië sterk boven het bevolkingsaandeel van de regio, terwijl het eronder ligt in Vlaanderen en vooral in Brussel. Deze cijfers tonen aan dat voor de grootste openbare kredietinstellingen de financiële stromen met betrekking tot de particuliere sector voor Vlaanderen en Brussel-hoofdstad een positief saldo vertonen, en voor Wallonië een deficit.

Aangezien onder de beschouwde instellingen het Gemeentekrediet hoofdzakelijk is afgestemd op kredieten aan de publieke sector, kunnen nuttigerwijze gegevens betreffende de regionale samenstelling van de financiering van de openbare besturen door het G.K. worden toegevoegd. Deze kredieten gingen voor de periode 1971-1975 gemiddeld voor 55 pct. naar Vlaanderen, voor 31 pct. naar Wallonië en voor 14 pct. naar Brussel (11).

Deze besluiten met betrekking tot de openbare kredietinstellingen geven aanleiding tot een tweetal bedenkingen. In de eerste plaats zijn deze bevindingen inzake de regionale verdeling van de werkmiddelen en kredieten *in tegenspraak met de stellingen van het bekende rapport van de groep Bastin-Yerna*, die inhielden dat Vlaanderen veeleer een netto-ontlenende regio zou zijn en Wallonië een netto-uitlenend gewest, dit op basis van gegevens voor de periode 1972-1975, maar enkel met betrekking tot de A.S.L.K. en het G.K. (12).

Tabel 11 - Regionale verdeling van de nieuwe besparingen en privé-kredieten bij de vier belangrijkste openbare kredietinstellingen (vijfjarige periode 1973-1977) (a)

Spaar- of kredietvorm	Vlaanderen	Wallonië	Brussel- hoofdstad	Verdeelbaar totaal	Onverdeel- baar	Algemeen totaal
A. Bedragen in md. F						
Bruto verkoop van effecten aan toonder	382,1	182,1	66,9	631,1	171,6	802,6
Toeneming van de spaarde- posito's der particulieren	61,1	40,3	15,9	117,3	-	117,3
Effecten en depositosparen gezamenlijk	443,2	222,4	82,8	748,4	171,6	919,9
Nieuwe kredieten	324,6	216,9	48,0	589,5	234,2	823,7
B. Procentueel aandeel in het verdeelbaar totaal en in het algemeen totaal						
Effecten aan toonder						
% Verdeelbaar totaal	60,5	28,9	10,6	100		
% Algemeen totaal	(47,6)	(22,7)	(8,4)	(78,6)	(21,4)	(100)
Aangroei spaardeposito's						
% Algemeen totaal	52,1	34,4	13,5	100	-	-
Effecten en spaardeposito's gezamenlijk						
% Verdeelbaar totaal	59,2	29,7	11,1	100		
% Algemeen totaal	(48,4)	(24,2)	(9,0)	(81,4)	(18,6)	(100)
Nieuwe kredieten						
% Verdeelbaar totaal	55,0	36,8	8,2	100		
% Algemeen totaal	(38,4)	(26,3)	(5,8)	(71,6)	(28,4)	(100)

(a) A.S.L.K., G.K., N.M.K.N. en N.K.B.K.

BRON : Document bestemd voor de Gewestelijke Economische Raden.

Tabel 12 - Regionale verdeling van de besparingen en privé-kredieten bij de drie belangrijkste private spaarkassen (a) (eind 1978 respectievelijk 1976-1978)

A. Uitstaande besparingen eind 1978					
	Vlaanderen	Wallonië	Brussel- hoofdstad	Onverdeel- baar	Totaal
Bedrag in md. F	214,3	27,6	25,8	2,8	270,5
Procentuele verdeling	79,2 %	10,2 %	9,6 % (b)	1 %	100 %
B. Verleende kredieten aan de particuliere sector, driejarige periode 1976-1978 (c)					
	Vlaamse provincies	Waalse provincies	Brabant		Totaal
Bedrag in md. F	41,9	11,9	21,2 (d)		75,0
Procentuele verdeling	55,9 %	15,8 %	28,3 % (d)		100 %

(a) CERA, B.A.C. en AN-HYP.

(b) Voor CERA zijn slechts gegevens beschikbaar voor Vlaams Brabant en Brussel gezamenlijk; deze zijn opgesplitst volgens beider bevolkingsaandeel.

(c) Voor CERA en B.A.C. betreft het de netto-kredietverleningen, berekend als balanswijzigingen; voor B.A.C. hebben de statistieken bovendien enkel betrekking op hypothecaire kredieten.

(d) Voor AN-HYP enkel Brussel; de gegevens voor Vlaams en Waals Brabant zijn voor deze instellingen gevoegd bij de Vlaamse respectievelijk de waalse provincies. Voor CERA exclusief Waals Brabant, dat inbegrepen is in de Waalse provincies.

BRON : B.A.C., CERA, AN-HYP.

In de tweede plaats is een overdracht van middelen van surpluseenheden naar deficiteenheden - hetzij regio's of andere categorieën, zoals de gezinnen en de overheid - *tegen intrestbetaling* de normale functie van de financiële markten. Evenwel dient opgemerkt dat de kredietallocatie van de openbare kredietinstellingen in België klaarblijkelijk niet enkel geschiedt op grond van rendementsoverwegingen, maar mede het resultaat is van een herverdelende overheidstussenkomst. Dit wordt vooral duidelijk geïllustreerd door de verschuiving tijdens de recente jaren in de regionale verdeling van de verleende investeringskredieten van de N.M.K.N., die in 1978 voor 46 pct. gaan naar Vlaanderen, voor 50 pct. naar Wallonië en voor 4 pct. naar Brussel (13).

*Hieruit volgt nogmaals dat een discussie over compensaties inzake overheidsinterventies oeverloos is en economisch gezien zinloos. Daarentegen wordt opnieuw de behoefte beklemtoond enerzijds aan een duidelijke afbakening in een gedecentraliseerde staat van de materies van nationale solidariteit, en anderzijds van de eigen financiële verantwoordelijkheid van de gewesten voor de specifieke regionale materies (o.m. via kredietwaarborgen door de eigen gewestregering).*

Een tweede belangrijke groep van instellingen waarvoor regionale gegevens konden verkregen worden zijn de drie belangrijkste *private spaarkassen*, m.n. CERA, B.A.C. en AN-HYP, die eind 1978 niet minder dan 61 pct. vertegenwoordigden van de totale spaarfondsen (445,5 md. F.) bij de private spaarkassen. Deze cijfers wijzen op een dominerend aandeel van het Vlaams gewest in de activiteiten van de beschouwde instellingen. Tevens is er voor de verrichtingen met de particuliere sector een netto-financieringsstroom, uitgaande van de Vlaamse regio naar de Waalse. Bovendien vormen de private spaarkassen klaarblijkelijk ook een belangrijk kanaal voor de financiering van het budgettaire deficit in Wallonië, omdat een aanzienlijk deel van hun activa bestaat uit overheidspapier.

Uiteraard kan worden opgeworpen dat het hier gaat om instellingen die qua activiteit sterk op Vlaanderen zijn afgestemd. Evenwel dient opgemerkt dat eind 1977 van het overblijvend percentage aan werkmiddelen van de niet beschouwde private spaarkassen - d.i. 39 pct. -, er 27 pct. is toe te schrijven aan instellingen met hun maatschappelijke zetel in Vlaanderen, tegen 11 pct. in Brussel en slechts 1 pct. in Wallonië (14). Weliswaar zouden een aantal grote spaarkassen die ontstonden in Vlaanderen tijdens de laatste jaren ook intensiever gaan optreden in Wallonië (15). Hieruit kan worden afgeleid dat voor het geheel van de private spaarkassen de regionale spaaraandelen ongetwijfeld hoger zullen liggen voor Wallonië en Brussel, evenwel zonder dat het duidelijk overwicht van de Vlaamse regio in vraag wordt gesteld. Deze resultaten zijn overigens in overeenstemming met de bevindingen van enquêtes over de spaaraanwendingen in België, waarbij werd vastgesteld dat spaarboekjes duidelijk de grootste voorkeur genieten als beleggingsvorm

in Vlaanderen (16), hetgeen hierboven niet tot uiting kwam i.v.m. het sparen enkel bij de financiële parastatalen.

Een belangrijke leemte in de benadering die uitgaat van de gewestelijke verdeling van de spaar- en kredietverrichtingen bij de financiële instellingen heeft betrekking op de sector der *banken*. Immers stellen de banken alsnog via de Belgische Vereniging der Banken geen regionale statistieken ter beschikking, mede wegens de vermelde moeilijkheden i.v.m. juiste localisering en de verwevenheid van hun verrichtingen. De behoefte aan dergelijke gegevens voor een volledig inzicht in de regionale financieringsstromen is uiteraard groot, aangezien de banksector 40 pct. vertegenwoordigt van het totale deposito- en effectensparen in België in 1977. Nochtans mag niet uit het oog worden verloren dat de hier beschouwde vier belangrijkste openbare kredietinstellingen en drie belangrijkste private spaarkassen in 1977 respectievelijk toch reeds 44 pct. en 9 pct. in het deposito- en effectensparen voor hun rekening nemen (17). Voor de banksector bestaat de enige en zeer ruwe aanduiding ter zake in de regionale spreiding van de bankvestigingen, die zich in 1977 voor 58 pct. situeren in Vlaanderen, voor 30 pct. in Wallonië en voor 12 pct. in Brussel-Hoofdstad (18).

## 8. BESLUIT

Deze bijdrage heeft tot doel een kwantitatief inzicht te bieden in de regionale herverdelings- en financieringsstromen die in het unitaire België worden aangetroffen.

De benadering die bij deze analyse werd gevolgd is tweevoudig. Enerzijds werden regionale budgettaire balansen berekend die per saldo weergeven hoeveel elke regio t.o.v. de centrale overheid netto bijdraagt of ontvangt. Anderzijds werden de financiële stromen berekend, evenals de daarbij gerealiseerde overschotten of tekorten t.o.v. de overige regio's en het buitenland. Deze financiële overschotten en tekorten werden bovendien op een tweevoudige wijze afgeleid : enerzijds als het saldo van het regionaal inkomen t.o.v. de bestedingen en anderzijds vertrekkend van de financiële verrichtingen binnen elke regio.

Zowel de budgettaire als de financiële saldi per regio duiden consistent in dezelfde richting : voor de periode 1970-1974 kan met zekerheid worden gesteld dat Wallonië een deficitaire regio is geweest die in overwegende mate werd gefinancierd door overschotten gerealiseerd door Vlaanderen en in mindere mate door Brussel-hoofdstad.

Het feit dat de budgettaire en de financiële analyse met gegevens uit verschillende bronnen onafhankelijk van elkaar werden doorgevoerd, geeft o.i. een bijzonder stevige basis aan de bereikte vaststellingen.

Alhoewel de berekening van de regionale budgettaire onevenwichten beperkt bleef tot de periode 1970-1974, gedurende dewelke de Belgische economie, en niet in het minst de Waalse staalnijverheid, door een krachtige expansie werd gekenmerkt, mag men de hierboven vastgestelde trend doortrekken naar de recessiejaren. De meer recente financiële gegevens wijzen trouwens in die richting.

Deze berekeningen waren er geenszins op gericht aan te tonen dat de interregionale solidariteit, zoals deze in het unitaire België ingebouwd is, de grenzen gesteld door het economisch draagvermogen overschreden heeft. *Wel moet het o.i. duidelijk zijn dat de hier geëxpliciteerde interregionale herverdeling reeds zulke omvang heeft bereikt, dat bijkomende onvoorwaardelijke solidariteitsformules, zoals o.m. de voorgestelde regionale dotatieregeling, afgevozen moeten worden.* De gewestvorming zal o.i. slechts voldoen aan de vereiste van duurzaamheid wanneer de herverdeling plaatsvindt binnen een duidelijk te omschrijven domein van nationale solidariteit en bovendien op grond van expliciet vastgelegde criteria.

Tevens heeft het onderzoek duidelijk gemaakt dat de *interregionale financieringsstromen in beginsel op vrije basis moeten tot stand komen tegen de marktvoorwaarden, op uitzondering van eventuele herverdelende interventies in de financiering* voor zover die op hun beurt te situeren zijn binnen de afgebakende domeinen van nationale solidariteit en beantwoorden aan de vastgelegde beleids-criteria. Dit houdt meteen een pleidooi in voor het expliciet invoeren van de eigen budgettaire en financiële verantwoordelijkheid van de gewesten.



## VOETNOTEN

- 1) Cfr. *Mc Dougall Rapport*, "Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration", Commissie van de E.G., Brussel, 1977, Vol. I, p. 12-13.
- 2) Zie ook het referaat VAN ROMPUY - DONCKELS - MOULAERT, *Determinanten van de regionale inkomensverdeling in België*, XIVde V.W.E.C., Brussel, 1979, blz. IV1-IV37.
- 3) Cfr. *Mc Dougall Rapport*, vol. II, hoofdstuk 5, blz. 122-146.
- 4) De Belgische staatsschuld t.o.v. het buitenland verminderde vooral in 1970; in 1974 was deze schuld reeds grotendeels afgelost. Cfr.: *Tijdschrift van de Nationale Bank van België*, tabel XI,3.
- 5) De gevolgde werkwijzen zijn in een aantal gevallen ongetwijfeld anvechtbaar en voor verbetering vatbaar. Bovendien werden soms geen interregionale stromen in aanmerking genomen, o.m. voor de huurgelden en de gezinsoverdrachten.
- 6) Dit zou in de periode 1965-1972 doorlopend het geval geweest zijn, zij het soms voor geringe bedragen.
- 7) Indien het gezinssparen zou uitgesplitst worden over de regio's overeenkomstig de gegevens van de gezinsbudgetenquête van het N.I.S. in 1973-1974, zou Wallonië een deficit vertonen t.o.v. het buitenland (ongeveer 13 md.), en zou dit saldo voor Brussel licht en voor Vlaanderen aanzienlijk toenemen.
- 8) NATIONAAL INSTITUUT VOOR DE STATISTIEK : "Het gezinsbudgetonderzoek 1973-74", *Statistische Studiën*, 1975, nr. 38 en 41; 1978, nr. 50.
- 9) Zie over deze moeilijkheden : M. DE SMET, G. MARTIN : "Meetbaarheid van interregionale financiële stromen", *Trends*, 1 mei en 15 mei 1978.
- 10) Een eerste aanduiding voor partiële correctie van dergelijke cijfers voor Brussel is te vinden in de regionale samenstelling van de werkforenzen in Brussel, zowel in 1970 als in 1977 voor 71 pct. afkomstig uit het Vlaams gewest en voor 23 pct. uit het Waals gewest, dit voor een totaal van 264.589 pendelaars in 1977.  
BRON : N.I.S. : *Sociaal economisch onderzoek* - april 1977, blz. 164.
- 11) BRON : BELGISCHE SENAAT : *Vragen en antwoorden*, nr. 45, 14 augustus 1976, blz. 1827.

Ter informatie wordt tevens de regionale verdeling van de dotaties van het Gemeentefonds vermeld (53,5 md. F. in 1978) : Vlaanderen 49 pct., Wallonië 34 pct. en Brussel 17 pct. (inbegrepen voor Brussel het bijzonder begrotingskrediet ten bedrage van 4 pct. van de totale dotatie).

BRON : GEMEENTEKREDIET : *Jaarverslagen*.

- 12) GROUPE B.Y.: "Régionalisation du crédit : Clé du redressement Wallon", brochure, Brussel, 1977, blz. 12-13.
- 13) Wat de uitstaande investeringskredieten betreft van de N.M.K.N. is de regionale verdeling eind 1978 als volgt : Vlaanderen 48 pct., Wallonië 45 pct., Brussel 7 pct.,  
BRON : N.M.K.N. : *Jaarverslagen 1978*.
- 14) Gebaseerd op M. DE SMET, G. MARTIN, J.F. van der STRAETEN : "Les banques au sein du secteur financier belge", *Tijdschrift voor het bankwezen*, 1977, nr. 6, blz. 412-417, en *Bank- en financiewezen*, 1979, nr. 2, blz. 137-139.
- 15) F.R. VANES, "Centralization or decentralization of financial intermediaries in Belgium", in P. FRANTZEN, ed.: *Current problems of financial intermediaries*, Rotterdam University Press, 1975, blz. 103.
- 16) Cfr. J.A. HORN, Ph. PIETTE : "L'actionnaire belge - l'affectation de l'épargne", *Les cahiers du ceri*, Brussel, november 1974, blz. 29; tevens N.I.S. : "Gezinsbudgetonderzoek 1973-74", *t.a.p.*, 1975, Nr. 41, blz. 58-61.
- 17) BRON : W. DE SMET, G. MARTIN : "Les banques au sein du secteur financier belge", *t.a.p.*, 1979, blz. 137-140.
- 18) BRON : F.R. VANES : "Centralization or decentralization of financial intermediaries in Belgium", *t.a.p.*, BANKCOMMISSIE : *Jaarverslagen* en voor de verdeling van de agentschappen in Brabant tevens BELGISCHE VERENIGING DER BANKEN.

LITERATUUR

- BRANSON, R., Sociaal-economische doorlichting van de Staatshervorming in België, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, nrs. 10-12, 1978.
- BRAUERS, W.K., J. van WATERSCHOOT, P. VAN ELEWIJCK, *Een benadering van de economische structuur en de economische vervlechting van de Belgische gewesten*, C.E.S., K.U.Leuven, 1977.
- DE SMET, M., MARTIN, G., "Meetbaarheid van interregionale financiële stromen", gepubliceerd in *Trends*, 1 mei 1978, blz. 115-117, en 15 mei 1978, blz. 116-118.
- DE SMET, M., MARTIN, G., VAN DER STRAETEN, J.F., "Les banques au sein du secteur financier belge", *Tijdschrift voor het bankwezen*, 1977, nr. 6, blz. 412-417, en *Bank- en financiewezen*, 1979, nr. 2, blz. 133-140.
- GROUPE B.Y.: "Regionalisation du crédit : Clé du redressement Wal-lon", brochure, Brussel, 1977, 23 blz.
- HORN, J.A., PIETTE, Ph., "L'actionnaire belge - L'affectation de l'épargne", *Les Cahiers du Ceri*, Brussel, 1974, 31 blz.
- MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN ENERGIE : *Proeve tot regionalisering van het Economisch Budget voor 1974*, Brussel, oktober 1973, 266 blz.
- N., "Mc Dougall-rapport" : *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, vol. I, II, Commissie E.G., Brussel, 1977.
- NATIONAAL INSTITUUT VOOR DE STATISTIEK : "Het gezinsbudgetonderzoek 1973-1974", *Statistische Studiën*, 1975, nr. 38 en 41; 1978, nr. 50.
- VANES, F.R., "Centralization or decentralization of financial intermediaries in Belgium", in P. FRANTZEN, ed. : *Current problems of financial intermediaries*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1975, blz. 91-126.
- VAN ROMPUY, P., R. DONCKELS en F. MOULAERT, Determinanten van de regionale inkomensverdeling in België, *Referaten van het XIVde Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, C.E.M.S., Brussel, 1979, blz. IV1-IV37.

1. The first part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee. The names are listed in alphabetical order, and the addresses are listed below each name. The list includes the names of the members of the committee, the names of the members of the sub-committee, and the names of the members of the advisory committee. The addresses are listed in the same order as the names.

FINANCIELE MIDDELENVOORZIENING VOOR DE  
GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN

Theo PEETERS



Het knelpunt van de financiële middelenvoorziening van de gemeenschappen en gewesten heeft slechts relatief recent zijn intrede gedaan in de discussie rond de staatshervorming in België. In feite is men met het dotatiestelsel reeds een weg opgeslagen waarvan hierna zal worden betoogd dat dit stelsel geen duurzame oplossing biedt voor de middelenvoorziening van de op te richten gedecentraliseerde besturen. De in regeringskringen ter tafel liggende voorstellen en opties negeren op een opvallende wijze een oude volkswijsheid : alleen goede rekeningen waarborgen blijvende vriendschap en goede nabuurschap. Dit is met de huidige regeringsvoorstellen niet het geval.

Deze bijdrage tracht een algemeen inzicht te geven in de belangrijkste aspecten van de financiële middelenvoorziening in een gefederaliseerde staatsstructuur.

Vooraf worden de richtinggevende principes geschetst. Vervolgens worden de belangrijkste kenmerken van de mogelijke oplossingen samengevat. Tenslotte formuleren we een voorstel dat binnen het Belgisch kader het best aan de verschillende verzuchtingen kan beantwoorden. De keuze is ingegeven door een driedubbele bekommernis (a) financiële verantwoordelijkheid van de gemeenschappen en de gewesten voor de uitoefening van hun bevoegdheden, (b) financiële solidariteit tussen de gewesten en de gemeenschappen, en (c) vermijden van belangrijke fiscale distorties tussen gemeenschappen en gewesten.

De ontwikkelde beschouwingen en voorstellen zijn voldoende concreet en kunnen onmiddellijk in praktisch bruikbare formules worden omgezet.

## 1. DRIE BASISBEGINSELEN

De financiële middelenvoorziening van de gedecentraliseerde besturen in een federale staat steunt op drie algemene principes, m.n. het derivatiebeginsel, het correspondentiebeginsel en de financiële solidariteit. Volgens de *derivatiereg* zal elk gedecentraliseerd bestuur aanspraak kunnen maken op een aandeel in centraal geheven belastingen in verhouding tot de eigen bijdrage in deze belastingen. Het *correspondentiebeginsel* onderstreept dat de uitgavenbevoegdheden niet mogen losgekoppeld worden van de eigen financiële middelen die de gedecentraliseerde overheid ter beschikking staan. Een doelmatige produktie van collectieve goederen en diensten vereist m.a.w. dat degenen die van de voordelen genieten zoveel mogelijk samenvallen met degenen die ervoor betalen. De *financiële solidariteit*, tenslotte, zal de verdeling van de middelen volgens de twee eerste principes eventueel aanpassen in functie van nagestreefde herverdelingsobjectieven. Verschillen in uitgavenbehoeften samen met het streven naar gemeenschappelijke minimumstandaarden in de collectieve voorzieningen kunnen dan aan de basis liggen van herverdelende financiële transfers tussen verschillende bestuurlijke niveau's.

Elke feitelijke regeling zal in de praktijk een gemiddelde zijn van voorgaande beginselen, waarbij het uiteindelijk resultaat afhangt van het gewicht dat aan elk beginsel wordt toegekend. Daarenboven is de praktische toepassing van deze beginselen niet altijd van moeilijkheden gespaard, zoals verder wordt toegelicht.

### 1.1. De derivatiereg

De belastingsontvangsten komen in beginsel toe aan de jurisdicties die geografisch samenvallen met de ruimte waarbinnen de last van de belastingen is gelokaliseerd. Twee aanknopingspunten zijn in dit verband van belang m.n. de woonplaats van de belastingbetaler en de jurisdictie waar zijn inkomen wordt gecreëerd. Volgens het oorsprongs- of territorialiteitscriterium kan de overheid alle inkomsten belasten die binnen haar jurisdictie ontstaan ook als het inkomen toevloeit aan niet-ingezetenen. Volgens het woonplaatscriterium worden de inkomsten van verblijfhouders belast onafgezien van de geografische oorsprong van het inkomen.

Gelijktijdige toepassing van beide beginselen kan uiteraard ook binnen een federale staatsstructuur tot problemen van dubbele belasting leiden. Vooral het pendelverkeer over de gewest- en gemeenschapsgrenzen tussen de woonplaats en de plaats van tewerkstelling schept op het eerste zicht quasi onoverkomelijke moeilijkheden, tenzij men zijn toevlucht tot ingewikkelde dubbele belastingsovereenkomsten wil nemen. Dit probleem is binnen federale staten opgelost door volgens de aard van de belastingen het oorsprongscriterium te laten vallen ten gunste van het woonplaatscriterium en omgekeerd. De belastingen waarvoor deze keuze niet zinvol



is of tot ernstige betwistingen aanleiding geeft worden dan best aan de exclusieve bevoegdheid van de centrale overheid toegewezen.

In de praktijk blijkt de geografische incidentie van de belastinglast niet altijd eenduidig vast te leggen. Overzijpelingeffecten komen steeds voor. De belangrijkste moeilijkheden en de mogelijkheden betreffende de lokaliseerbaarheid van de belastingsontvangsten in het Belgisch kader zijn samengevat door de Minister van Financiën in antwoord op een parlementaire vraag (1). Mits het aanvaarden van enkele praktische regelingen - zoals verder toegelicht - kan ook in België zonder ingrijpende veranderingen aan de bestaande belastingsregelingen en belastingsinning een voldoende ruime basis worden gecreëerd voor een orthodox stelsel van federale financiële middelenvoorziening. Alleszins is de last van de belastingen minstens evengoed zoniet beter lokaliseerbaar dan de voordelen van de uitgaven. In elk geval kan men niet terzelfdertijd beweren en verdedigen dat uitgavenbevoegdheden *wel* regionaliseerbaar zijn terwijl dit daarentegen voor de belastingsontvangsten *niet* zou opgaan.

## 1.2. Het correspondentiebeginsel

Het correspondentiebeginsel onderstreept dat degenen die de voordelen genieten van bepaalde collectieve voorzieningen normaal degenen zijn die ervoor (belastingen) moeten betalen. In overeenstemming met dit beginsel is het aangewezen de bevoegdheid voor het verstrekken van collectieve goederen toe te wijzen aan het bestuurlijk niveau waarvan de jurisdictie het nauwst samenvalt met de invloedssfeer (de "grenzen") waarbinnen het genot van het publieke goed zich uitstrekt. Samengevat betekent dit dat het fiscaal evenwicht van elk bestuurlijk niveau moet worden verzekerd. Tegenover de toegewezen en opgenomen uitgavenverplichtingen moeten de eigen financiële middelen grosso modo opwegen. De bedoeling is het besluitvormingsproces betreffende de overheidsuitgaven en de ontvangsten op hetzelfde politieke verantwoordelijkheidsniveau te leggen. De verantwoordelijken die uitgaven willen doen moeten eveneens voor de financiële middelen zorgen. Aldus vermijdt men een over- of onderproductie respectievelijk een over- of onderconsumptie van collectieve voorzieningen.

Het correspondentiebeginsel is de hoeksteen die de doelmatige aanwending (de allocatieve efficiëntie) van de overheidsmiddelen moet waarborgen. Uiteraard zullen om praktische redenen het domein waarbinnen het genot van een collectief goed speelt enerzijds en de verantwoordelijke bestuurlijke jurisdictie anderzijds niet altijd precies samenvallen. Immers zou dit praktisch kunnen betekenen dat voor elk collectief goed een afzonderlijk en verschillend bestuurlijk niveau wordt voorzien. In de mate dat dit niet het geval is en een lagere overheid voorzieningen ter beschikking stelt waarvan de voordelen de eigen grenzen overschrijden is terzelfdertijd een verantwoording gegeven voor toelagen door een hoger

bestuursniveau aan het lagere uitgekeerd. Dit zal in de praktijk neerkomen op een gedeelde financiering van sommige voorzieningen.

Het toewijzen van eigen autonoom vast te stellen belastingen voor elk bestuurlijk niveau is uiteraard de meest consequente manier om het correspondentiebeginsel ten volle te laten spelen. Immers, enerzijds is men slechts volwaardig bevoegd indien men niet alleen de aanwending maar ook het volume van de uitgaven kan bepalen m.a.w. indien men autonoom de middelen kan mobiliseren. Anderzijds heeft men slechts de volledige verantwoordelijkheid indien men ook instaat voor de financiering m.a.w. indien men financieel verantwoordelijk is.

In de praktijk zal blijken dat ook deze regel niet blindelings en los van andere overwegingen toepasselijk is.

### 1.3. Financiële solidariteit

Het ligt voor de hand dat de strikte toepassing van de twee voorgaande beginselen zal leiden tot een ongelijke verdeling van de beschikbare financiële middelen en fiscale inspanningen. Het derivatiebeginsel garandeert nl. de rijkere deelstaten relatief hogere fiscale middelen per hoofd van de bevolking dan de armere deelstaten. Samen met het correspondentiebeginsel dat de eigen financiële verantwoordelijkheid vooropstelt betekent dit dat de armere deelstaten voor een dubbele keuze zijn geplaatst. Ofwel moeten zij van hun ingezetenen een verhoudingsgewijze hogere fiscale inspanning vragen willen zij een kwantitatief en/of kwalitatief vergelijkbaar niveau van collectieve voorzieningen waarborgen met de rijkere deelstaten. Ofwel blijft de gevraagde fiscale inspanning dezelfde. In dit geval zal dat echter gebeuren ten koste van de omvang en/of de kwaliteit van de verstrekte diensten. Solidariteitsoverwegingen zullen in dergelijke omstandigheden pleiten voor een herverdeling van fiscale middelen. Dit kan gebeuren ofwel horizontaal door rechtstreekse toelagen (overdrachten) tussen deelstaten op hetzelfde bestuurlijke niveau, ofwel verticaal door toelagen uitgekeerd door een hoger aan relatief arme lagere bestuurlijke niveau's.

In beide gevallen is het beginsel dat aan dergelijke herverdelings-toelagen ten grondslag ligt eenvoudig. Zij zijn m.n. bestemd om de gedecentraliseerde besturen een redelijk vergelijkbaar niveau van publieke dienstverlening te waarborgen zonder daarom een relatief hogere belastingsinspanning aan zijn ingezetenen te moeten opleggen. Is ook hier het beginsel relatief gemakkelijk te formuleren, dan blijkt nochtans dat, meer nog dan bij de twee voorgaande basisregels, de praktische toepassing op moeilijkheden stuit. Er is m.n. geen eenduidige manier om het beginsel operationeel toe te passen. Inderdaad is er geen universele definitie van "een redelijk vergelijkbaar niveau van publieke dienstverlening" of van "een relatief hogere belastingsinspanning". Praktisch betekent

dit dat de mate van herverdeling en ingebouwde solidariteit afhankelijk wordt gemaakt van overeengekomen en vastgestelde criteria.

In de Duitse Bondsrepubliek bijv. is hiervoor het mechanisme van de zgn. "Länderfinanzausgleich" uitgebouwd. Dit stelsel voorziet in toelagen voor de deelstaten waarvan de eigen fiscale middelen per capita minder dan 95 pct. bedragen van de gemiddelde belastingontvangsten per inwoner van alle Länder samen. Deze toelagen komen onder de vorm van directe horizontale overdrachten van de Länder met fiscale middelen per hoofd boven het algemeen gemiddelde. De fiscale middelen per hoofd van een betalende deelstaat mogen echter niet beneden 100 pct. van het bondsgemiddelde dalen ten gevolge van deze herverdelende transfers.

In Canada zorgen verticale transfers ten laste van de federale begroting voor toelagen die elke provincie financiële middelen per capita waarborgen die minstens gelijk zijn aan het nationaal gemiddelde van de provinciale inkomsten per inwoner. In Oostenrijk functioneert de "Landeskopfquotenausgleich" op een vergelijkbare manier. Expliciete min of meer analoge herverdelingsmechanismen functioneren in andere federale landen. Voor de verdere discussie in het Belgische kader dient één belangrijk gemeenschappelijk kenmerk van deze stelsels bijzonder aangestipt : de praktische maatstaf (het referentiecriterium) die centraal staat in de beoordeling van de herverdelingsbehoeften zijn de eigen fiscale middelen per inwoner waarover de gedecentraliseerde overheid beschikt vergeleken met het gemiddelde voor alle deelstaten.

X  
X X

Zoals uit de voorgaande uiteenzetting reeds moge blijken zal elk feitelijk financieringsmechanisme van de gemeenschappen en de gewesten om praktische redenen niet steeds volledig en ondubbelzinnig aan voornoemde principes beantwoorden. Elk stelsel van financiële middelenvoorziening dat echter niet in de mate van het mogelijke aan deze beginselen tracht tegemoet te komen zal op termijn niet duurzaam kunnen functioneren. Deze beginselen geven m.a.w. de criteria waarmee de keuze tussen mogelijke financieringsstelsels zal worden gemaakt. Het is trouwens op basis van deze beginselen dat het dotatiestelsel als belangrijkste financieringscomponent voor de gemeenschappen en de gewesten moet worden verworpen. De dotaties waarbij de federale overheid onder de vorm van verticale overdrachten de financiële middelen ter beschikking stelt van de gedecentraliseerde besturen komt alleszins niet tegemoet aan de derivatieregel en aan het beginsel van de fiscale verantwoordelijkheid. Ze kunnen een rol vervullen als interregionaal herverdelingsinstrument. Als eigenlijk instrument van financiële middelenvoorziening spelen ze echter hoogstens een ondergeschikte rol.

## 2. ALTERNATIEVE STELSELS VAN MIDDELENVOORZIENING

De mogelijke stelsels van financiële middelenvoorziening in een gefederaliseerde staatsstructuur met hun belangrijkste kenmerken zijn hierna samengevat. Gerangschikt in dalende volgorde van fiscale verantwoordelijkheid en financiële autonomie van de gedecentraliseerde besturen zijn een vijftal alternatieven onderscheiden.

### 2.1. Exclusieve eigen belastingen

Het zijn belastingen waarvan de inning, de normering en de opbrengst *exclusief* aan een bepaald bestuurlijk niveau zijn toegewezen. Douanerechten zijn een voorbeeld van belastingen die steeds exclusief aan het hoogste bestuursniveau toekomen. Belastingen zowel qua normering als qua inning exclusief voorbehouden aan gedecentraliseerde bestuursniveau's moeten uiteraard eenduidig lokaliseerbaar zijn. Praktisch komen hiervoor in het Belgisch kader bij de directe belastingen in aanmerking de verkeersbelasting, de belasting op spelen en weddenschappen en op de automatische ontspanningstoestellen en de onroerende voorheffing. De gezamenlijke opbrengst voor deze posten in 1978 beliep 18,7 mrd. BF. Bij de indirecte belastingen kan de exclusieve toekenning van de registratie-, griffie- en hypotheekrechten worden overwogen. De streek van heffing valt hier doorgaans samen met de ligging van de belastbare materie en met de woonplaats of zetel van de belastingplichtigen. In 1978 brachten deze indirecte belastingen samen 25,1 mrd. BF op. De successierechten (in 1978 9,7 mrd. BF) kunnen hieraan eventueel worden toegevoegd. Voor de eigenlijke successierechten geldt dan voor de toewijzing de laatste woonplaats van de overledene, ongeacht de woonplaats van de erfgenaam of de ligging van de nagelaten goederen. Voor de rechten van overgang bij overlijden (nalatenschap van niet-rijksinwoners) valt de streek van heffing samen met die van de ligging van de onroerende goederen. De taks tot vergoeding der successierechten (V.Z.W.O.) komt dan toe aan de streek waar de vereniging haar zetel heeft.

Het totale bedrag dat op deze wijze zonder al te ingrijpende administratieve aanpassingen kan worden gemobiliseerd beloopt voor 1978 47,5 mrd BF of 5,4 pct. van de totale fiscale ontvangsten van de centrale overheid. Volledigheidshalve is hieraan bij de niet-fiscale ontvangsten ook nog ongeveer 10 mrd. BF te voegen van de radio- en TV-taksen. Een beeld van de verdeling over de gewesten althans van de hogergenoemde indirecte belastingen voor 1977 is te vinden in het reeds geciteerde antwoord van de Minister van Financiën op een parlementaire vraag. De aandelen bedragen respectievelijk 18,7 pct. voor Brussel, 53,7 pct. voor Vlaanderen en 27,6 pct. voor Wallonië. Deze verdeling wijst op een relatief gunstige positie voor Brussel. Ze valt vooral nadelig uit voor Wallonië. De hoofdreden hiervoor zijn de registratierechten die de grootste brok uit het pakket vertegenwoordigen en waarvan de

opbrengst in een belangrijke mate afhangt van de hoogte van de grond- en immobiliënprijzen. Ten nadele van Vlaanderen speelt vooral een relatief laag aandeel in de successierechten.

Aan te stippen nog is dat de opgesomde belastingen in aanmerking komen voor een exclusieve inning en normering door de gedecentraliseerde besturen niet alleen omwille van hun lokaliseerbaarheid. In de praktijk is aan te nemen dat de belastbare materie moeilijk kan worden verschoven tussen de gedecentraliseerde bestuurlijke om-schrijvingen. De keuze van de woonplaats in functie van de laagste belastingsdruk, bijv. uit hoofde van verschillende aanslagvoeten tussen de gewesten, is dus verwaarloosbaar. De successierechten zouden in dit verband nochtans problemen kunnen opleveren.

## 2.2. Concurrerende eigen belastingen

In dit stelsel maken verschillende bestuurlijke niveau's aanspraak op dezelfde belastingsbron, dit echter op een volledig autonome wijze. Zij bepalen o.m. hun eigen aanslagvoeten, belastbare basis, aftrekregelingen e.d. De autonomie en bijgevolg de fiscale verantwoordelijkheid is ook hier, zoals in voorgaand geval, in principe volledig. Doch de nadelen en de kosten van de noodzakelijke coördinatie en afspraken tussen de verschillende beleidsniveau's en belastingsadministraties beknotten in ruime mate de feitelijke autonomie. In de landen waar dergelijke regelingen bestaan zijn zij historisch gegroeid en zijn de moeilijkheden aanzienlijk. Dit alternatief is in de Belgische samenhang best niet in overweging te nemen.

## 2.3. Samengestelde belastingen

De lagere bestuursniveau's zijn in dit geval bevoegd om een bij-slag (opcentiem) te heffen op een belasting geheven door het hogere bestuurlijke niveau. De supplementaire aanslagvoet wordt - eventueel binnen minimum- en maximumgrenzen - autonoom door het gedecentraliseerde bestuur vastgesteld. De omvang van de eigen uitgaven kan in deze omstandigheden autonoom worden afgestemd op de eigen belastingsinspanning. Het stelsel is in België bekend voor de financiering van de gemeenten.

Het grote voordeel van de samengestelde belastingen vergeleken met de concurrerende belastingsregelingen is de *uniformiteit van de belastingswetgeving en de inning*. Andere nadelen blijven echter bestaan, vooral als de opcentiemen een belangrijke bron van mid-delenverwerving worden en de supplementaire aanslagvoet niet langer van ondergeschikte betekenis blijft vergeleken met de centraal geheven aanslag.

Twee ernstige nadelen zijn m.i. aan te stippen. Ten eerste dreigen bij een *significant* beroep op deze financieringstechniek belastingsgrenzen te ontstaan waarvan het belang voldoende groot wordt om tot

economische scheeftrekkingen, concurrentievervalsing en een beduidend verschil in de fiscale druk te leiden. Ten tweede en belangrijker nog leidt de techniek van de samengestelde belastingen bij verschillende fiscale draagkracht noodgedwongen tot een *ongelijke verdeling* van de belastingsdruk tussen de ingezetenen van de gedecentraliseerde bestuursniveau's. De regio met de lagere fiscale draagkracht zal een hogere fiscale inspanning moeten vragen van zijn ingezetenen dan een "rijkere" regio om eenzelfde peil en kwaliteit van publieke dienstverlening te bereiken. Het gebruik van deze techniek als hoofdinstrument van de financiële middelenvoorziening geeft praktisch de absolute prioriteit aan financiële verantwoordelijkheid en fiscale autonomie. Financiële solidariteit daarentegen en overwegingen van gelijkschakeling van fiscale draagkracht worden niet in aanmerking genomen.

Een halfslachtige en daarom incoherente oplossing vormt in elk geval een stelsel dat enerzijds een groot gewicht toekent aan opcentiemen zagezegd om redenen van fiscale autonomie en anderzijds belangrijke dotaties voorziet met sterk interregionale herverdelende werking. Nochtans is dit de richting die de Belgische regelingen dreigen in te slaan. Inderdaad kennen de tot hiertoe geformuleerde voorstellen een groot gewicht toe aan het dotatiestelsel. De eventuele bezwaren of weerstanden hiertegen zijn dan achteraf te milderen door een (aanvullende) eigen fiscaliteit onder de vorm van bepaalde exclusieve eigen belastingen en opcentiemen.

#### 2.4. Gedeelde belastingen

De opbrengst van (bepaalde) belastingen door de centrale overheid geheven en geïnd wordt volgens een vooraf, meestal grondwettelijk vastgelegd, percentage verdeeld tussen de centrale en de gedecentraliseerde overheden. Deze laatsten zijn in dit stelsel niet afhankelijk van jaarlijkse discretionaire beslissingen van de centrale overheid. Integendeel, zij hebben een gegarandeerd vast aandeel in de jaarlijks centraal geïnde middelen. De aangroei van deze eigen middelen is proportioneel aan deze van de centrale middelen. De gedecentraliseerde besturen kunnen m.a.w. hun ontvangsten op dezelfde wijze voorspellen en budgetteren als de centrale overheid.

In principe kent dit stelsel aan elke regio een uniform aandeel toe van door de centrale overheid *binnen* die regio geïnde belastingen. Het stelsel is dus alleen toepasselijk voor regionaliseerbare of lokaliseerbare belastingen volgens de principes in voorgaande sectie toegelicht (derivatieregels). Dit is trouwens ook waar voor de samengestelde belastingen.

Het stelsel van de gedeelde belastingen is identiek aan het voorgaand beschreven stelsel van de samengestelde belasting onder het beding dat de supplementaire aanslagvoet (de opcentiem) dezelfde

is in alle regio's. Dit maakt meteen het belangrijke verschil duidelijk tussen de twee stelsels m.n. het verlies aan autonome normeringsbevoegdheid van de supplementaire aanslagvoet.

Een eenvoudig cijfervoorbeeld samengevat in tabel 1 kan dit verduidelijken. We gaan uit van een totale belastbare basis voor gans België van 1000 BF. De aanslagvoet is 40 pct. Het bedrag van de geïnde belasting bedraagt bijgevolg 400 BF. Deze belasting is voor 55 pct. gelokaliseerd in Vlaanderen (opbrengst 220 BF), voor 15 pct. in Brussel (opbrengst 60 BF) en voor 30 pct. in Wallonië (opbrengst 120 BF). Omwille van de regionalisatie en de daarmee gepaard gaande overdracht van bevoegdheden en uitgavenverplichtingen veronderstellen we dat de centrale overheid nog uitgavenverplichtingen behoudt voor 200 BF terwijl de gewesten de overige bevoegdheden voor 200 BF krijgen toegewezen.

In een stelsel van gedeelde belastingen betekent dit de vaststelling van een verticale verdeelsleutel van de belastingsontvangsten tussen de centrale en de gedecentraliseerde overheden van 50 pct. Volgens de derivatieregels en de voormelde regionalisatie van de geïnde belastingen beschikt de Vlaamse deelregering bijgevolg over 110 BF, Brussel over 30 BF en Wallonië over 60 BF. De samengestelde belastingen leiden tot hetzelfde resultaat met een uniforme opcentiem van 100 pct. in de drie gewesten. Immers daalt de vereiste centrale aanslagvoet tot 20 pct. omwille van de gedaalde uitgavenverplichtingen van de centrale overheid. Een bijkomende aanslagvoet van 100 pct. op de belastingsopbrengsten in elke regio geïnd ten voordele van de centrale regering verschaft aan de deelregeringen ook een bedrag van 110 BF, 30 BF en 60 BF respectievelijk in Vlaanderen, Brussel en Wallonië. Het valt gemakkelijk te controleren dat de totale aanslagvoet van de belastingen in de drie regio's ongewijzigd blijft op 40 pct. (2).

De totale aanslagvoet van de belastingen (belastingsdruk) zal normaal gaan verschillen tussen de regio's bij een stelsel van samengestelde belastingen. In de logica van dit stelsel ligt m.n. dat de regionale opcentiemen, autonoom vastgesteld door de regio's, van elkaar gaan afwijken. Een voorbeeld met verschillende opcentiemen (Vlaanderen 90 pct., Brussel 100 pct. en Wallonië 110 pct.) is eveneens opgenomen in tabel 1. Het laat zich gemakkelijk uitrekenen dat de totale belastingsdruk in dit voorbeeld oploopt van 38 pct. in Vlaanderen, over 40 pct. voor Brussel tot 42 pct. voor Wallonië. Meteen is duidelijk gemaakt hoe via samengestelde belastingen effectieve belastingsgrenzen binnen de federatie ontstaan.

In de mate dat *alleen* de verticale verdeling tussen de hogere en de lagere besturen van de gelokaliseerde belastingen moet worden geregeld, lijken de samengestelde belastingen meer aangewezen dan het gedeelde belastingsstelsel. Samengestelde belastingen laten nl. een grotere soepelheid en autonomie. Het is inderdaad perfect

Tabel 1 : Vergelijking van gedeelde belastingen en samengestelde belastingen uitgaande van een totale belastbare basis van 1.000 BF

	Nationale aanslag-voet 40 pct.	Gedeelde belastingen met nationale aanslag-voet 40 pct.		Samengestelde belastingen met uniforme opcentiemen		Samengestelde belastingen met verschillende opcentiemen	
		50 pct. Rijk	50 pct. regio's	Aanslag-voet Rijk 20 pct.	Regionale opcentiemen 100 pct.	Aanslag-voet Rijk 20 pct.	Regionale opcentiemen (b)
Totaal Centrale Overheid	400	200	-	200	-	200	195
Totaal Gedecentraliseerde Overheden	-	-	200	-	200	-	
Waarvan (a)							
-Vlaanderen	220	110	110	110	110	110	99
-Brussel	60	30	30	30	30	30	30
-Wallonië	120	60	60	60	60	60	66

(a) lokalisatie van de belastbare basis : Vlaanderen 55 pct., Brussel 15 pct., Wallonië 30 pct.

(b) regionale opcentiemen in Vlaanderen 90 pct., Brussel 100 pct. en Wallonië 110 pct.



denkbaar en uitvoerbaar de opcentiemen autonoom door de gedecentraliseerde overheden te laten vaststellen. Deze opcentiemen kunnen dan uiteraard van elkaar verschillen.

Zodra echter overwegingen van solidariteit en gelijkschakeling van fiscale draagkracht en van publieke dienstenverlening meespelen is m.i. het gedeelde belastingsstelsel duidelijk superieur t.o.v. de samengestelde belastingen. De gelijkschakeling van de fiscale draagkracht en de publieke dienstverlening gekoppeld aan een gelijke fiscale inspanning staan in dit geval voorop. Om dit te bereiken worden bij een *uniforme* verticale verdeelsleutel horizontale overdrachten toegepast van (rijkere) regio's met een hogere fiscale draagkracht naar (armere) regio's met een lagere fiscale draagkracht.

Referentiecriterium voor de horizontale transfers is de gemiddelde fiscale draagkracht voor het geheel. De mate van fiscale gelijkschakeling die wordt nagestreefd is te bepalen t.o.v. de gemiddelde maatstaf en als zodanig het voorwerp van een essentieel politieke besluitvorming. Dit geldt overigens ook voor de verticaal toe te passen verdeelsleutels. De regels voor de horizontale overdrachten zijn daarom samen vast te leggen met de verticale verdeelsleutel. Het ligt voor de hand dat de verticale verdeelsleutel nauw samenhangt met de bevoegdheidsverdeling en daaraan gekoppelde uitgavenverplichtingen tussen de centrale en de gedecentraliseerde overheden.

De verdere uitwerking van ons cijfervoorbeeld laat toe het voorgaande nader te illustreren. Herverdeling en solidariteit veronderstellen uiteraard initiële verschillen in fiscale draagkracht tussen de regio's. Zoals in Sectie I betoogd meten de belastingsopbrengsten per hoofd de fiscale draagkracht. Verschillen in de fiscale draagkracht ontstaan m.a.w. wanneer de verdeling van de belastingsopbrengsten voor de regio's afwijkt van de regionale verdeling van de bevolking. Veronderstellen we een totale bevolking van 1.000 inwoners voor het Rijk die voor 60 pct. in Vlaanderen woont, voor 10 pct. in Brussel en voor 30 pct. in Wallonië. De fiscale draagkracht zal dan verschillen in de drie regio's. De gedecentraliseerde belastingsopbrengsten per hoofd zijn dan respectievelijk 0,183 BF per inwoner in Vlaanderen, 0,30 BF in Brussel en 0,20 BF in Wallonië. Het gemiddelde voor het Rijk bedraagt 0,20 BF. Ten overstaan van dit gemiddelde haalt Vlaanderen 91,6 pct., Brussel 150 pct. en Wallonië 100 pct.

Nemen we een regeling aan dit elke regio middelen per inwoner waarborgt die ten minste 95 pct. moeten bedragen van het rijksgemiddelde. (Arme) Regio's die beneden deze egalisatiemaatstaf vallen ontvangen toelagen ten laste van de (rijkere) regio's. Daarbij komt dat een regio slechts verplicht is bij te dragen zolang zijn eigen fiscale draagkracht niet daalt beneden het rijksgemiddelde. In het gekozen voorbeeld moet Wallonië dienvolgens geen bijdragen betalen

en komt ook niet voor overdrachten in aanmerking. Vlaanderen daarentegen moet opgetrokken worden via toelagen die van Brussel komen. Deze toelage bedraagt :

$$(0.19^{(3)} - 0,183) \text{ BF} \times 600 = 4,2 \text{ BF.}$$

De eigen middelen waarover de regio's uiteindelijk beschikken zijn dan 114,2 BF in Vlaanderen, 25,8 BF in Brussel en 60 BF in Wallonië. Per hoofd van de bevolking zijn de belastingsopbrengsten van Brussel tegenover het rijksgemiddelde gedaald tot 129 pct., Vlaanderen is opgeklommen tot 95 pct. en Wallonië blijft onveranderd staan op 100 pct.

Belangrijk is te onderstrepen dat binnen dit stelsel de horizontale herverdeling *doorsichtig* is. De omvang (BF 4,2) samen met de betalende en de ontvangende partijen zijn gekend. Zij is tevens het resultaat van *expliciet* geformuleerde en aanvaarde objectieven binnen het politiek besluitvormingsproces.

Op het *politieke* vlak opteert het gedeelde belastingsstelsel dus voor twee belangrijke keuzemomenten voor de gelijkschakeling van de fiscale draagkracht m.n. (i) de omvang van de gelijkschakeling (volledig of slechts gedeeltelijk) en (ii) de methode, in casu horizontale en bijgevolg transparante transfers.

Op *technisch* vlak stellen zich voor de fiscale gelijkschakeling eveneens twee problemen. In de eerste plaats moet de *referentiemaatstaf* worden bepaald. In het stelsel van de gedeelde belastingen schept dit weinig problemen. Inderdaad hebben we hier te maken met een uniform toegepast belastingsstelsel. De gemiddelde belastingsopbrengst per capita voor alle regio's is bijgevolg het voor de hand liggende referentiecriterium. Gedecentraliseerde bestuursniveau's met toegewezen per capita belastingsopbrengsten beneden het rijksgemiddelde ontvangen bijgevolg de horizontale transfers die door de regio's boven het gemiddelde worden betaald.

Ten tweede en in de praktijk minder eenvoudig op te lossen is de opgave mogelijke verschillen in de omvang van de te verstrekken overheidsdiensten en de eventuele *kostenverschillen* tussen de regio's in aanmerking te nemen. Immers, de relatieve omvang van de beschikbare middelen is niet alleen belangrijk. Ook verschillen in de behoeften tussen de regio's kunnen meespelen bij de herverdeling. Betoogd wordt dan dat de kosten van sommige publieke diensten hoger liggen in sterk geagglomereerde en geurbaniseerde gewesten evenals in schaars bevolkte landelijke gebieden. Het valt onmiddellijk op dat in elk geval geen eenduidig verband kan worden gelegd tussen oppervlakte en kosten. De geagglomereerde gebieden pleiten extra-kosten die voortspruiten uit de *hoge* bevolkingsdichtheid en congestiekosten. De dun bevolkte gebieden argumenteren het diametraal tegenovergestelde geval. Afgezien nog van de toegekende wegingscoëfficiënten is het ruwe oppervlaktecriterium

in elke verdeelsleutel dan ook noodgedwongen betwistbaar.

De meting van de behoeftenverschillen stuit overigens niet alleen op technische problemen. Ook moeilijke sociaal-economische keuzen dringen zich in dit verband op. Meer bepaald is af te wegen of de financiering van zgn. extra-kosten in feite niet neerkomt op de subsidiëring van inefficiënte overgeagglomereerde respectievelijk landelijke structuren. De buitenlandse praktijk wijst uit dat gehanteerde behoeftencriteria doorgaans worden gekoppeld aan de urbanisatiegraad als maatstaf en niet aan de oppervlakte als zodanig. De Duitse Bondsrepubliek bijv. gebruikt de urbanisatiegraad om extra middelen toe te kennen aan de dichtst bevolkte geagglomereerde gebieden. Dit betekent echter niet dat dit ondubbelzinnig de economisch meest verantwoorde keuze is. Men kan dit evenzeer uitleggen als het resultaat van een efficiënte lobby die door het relatief belangrijker kiezerspotentieel van de dicht bevolkte regio's kan worden gemobiliseerd. Het urbanisatie- en bevolkingsdichtheidscriterium leidt in Duitsland bijv. bij de horizontale herverdeling tussen de deelstaten (de Länderfinanzausgleich) tot het merkwaardige resultaat dat de stadsstaat Bremen, na Hamburg, de tweede rijkste deelstaat volgens de per capita eigen financiële middelen, nog extra horizontale transfers uit andere deelstaten ontvangt. Er is dus ongetwijfeld ruimte voor discussie.

Het gedeelde belastingsstelsel naar Duits model kan in België relatief eenvoudig worden ingevoerd voor de twee grote belastingen m.n. de personenbelasting en de B.T.W. De samengestelde belastingen daarentegen zijn alleen zinvol toe te passen op de personenbelasting.

## 2.5. Dotaties

Dotaties bestaan in de meeste federaal georganiseerde staten. Ze blijven praktisch echter beperkt tot een ondergeschikte, bijkomstige financieringsbron voornamelijk bedoeld om wat extra armslag te geven aan de fiscaal armere delen. Als hoofdbestanddeel van een federaal financieringsstelsel schiet het dotatiestelsel vooral tekort omdat (i) de ingebouwde herverdelingsmechanismen impliciet en grotendeels ondoorzichtig zijn, en (ii) de omvang van de jaarlijks toe te kennen enveloppe afhangt van de centrale overheid.

Het laatste bezwaar is uit te schakelen door het koppelen van de jaarlijkse dotatie aan de belastingsopbrengsten door de centrale overheid geïnd. In feite is dit hetzelfde als het vastleggen van de verticale verdeelsleutel in het stelsel van de gedeelde belastingen. Aan te stippen is dat het in dit geval toch nog steeds een niet onbelangrijk verschil uitmaakt of de dotatie wordt bepaald als een vast percentage van de centrale begrotingsuitgaven dan wel van de centrale belastingsontvangsten. De gedeelde belastingen opteren automatisch voor het laatste alternatief. Voor het bevorderen van de fiscale en financiële verantwoordelijkheid van de

regio's is dit uiteraard belangrijk. Dotaties gekoppeld aan de uitgaven van de centrale overheid scheppen voor de gedecentraliseerde besturen een gevestigd belang in een zo groot mogelijke stijging van de centrale uitgaven. Op deze wijze immers verhogen eveneens de middelen ter beschikking van de gedecentraliseerde besturen. Dat de nationale regering desgevallend met groeiende en/of chronische begrotingstekorten heeft af te rekenen zal voor de regionale lobby een ondergeschikte zorg zijn. Het wordt helemaal gek als, zoals in de huidige regeringsvoorstellen, het stijgingspercentage van de dotaties *minstens* de stijging van de rijksbegroting moet bereiken (kredieten voor werkloosheid en bijzondere rampen uitgezonderd).

Verder blijft een tweede verschil bestaan met de gedeelde belastingen. De bijdrage van elke regio in de totaal te verdelen enveloppe zal relatief (t.o.v. de bevolkingsaandelen) groter zijn voor de rijkere regio's en relatief kleiner voor de armere regio's. De eersten dragen nl. relatief meer bij tot de totale centrale ontvangsten, de laatsten relatief minder. De dotatie zelf houdt dus reeds een eerste impliciete herverdeling in. Laten we dit de primaire herverdeling noemen. De finale herverdeling is echter mede afhankelijk van de horizontale verdeelsleutel en de eventuele secundaire herverdeling die hierin is ingebouwd. De horizontale verdeelsleutel die uitsluitend steunt op de bevolkingsaandelen laat de primaire herverdeling ongewijzigd en is daarom neutraal. Een dotatie nl. vastgesteld als een constant percentage van de centrale belastingsopbrengsten en verdeeld volgens de bevolkingsaandelen geeft hetzelfde resultaat als een stelsel van gedeelde belastingen met horizontale overdrachten die de volledige gelijkschakeling van fiscale draagkracht (belastingsopbrengsten per capita) tussen de deelstaten bewerkstellingen.

Hernemen we hiervoor de gegevens betreffende de gedeelde belastingen samen met de horizontale herverdelingstransfers zoals toegelicht op blz. 36. Ditmaal stellen we echter als egalisatie-objectief niet langer belastingsopbrengsten per capita die 95 pct. van het rijks-gemiddelde bedragen. De volledige gelijkschakeling van de fiscale draagkracht wordt beoogd, d.w.z. de egalisatiemaatstaf is op 100 pct. gesteld. Vlaanderen ontvangt in dit geval toelagen voor een totaal bedrag van 10 BF  $[(0,20 - 0,183) \times 600 = 10]$ . Deze toelagen vallen ten laste van Brussel. De uiteindelijke verdeling van de eigen middelen ziet er dan uit als volgt : Vlaanderen 120 (110+10) BF, Brussel 20 (30-10) BF, Wallonië 60 BF (ongewijzigd). Per capita geeft dat in de drie regio's hetzelfde bedrag m.n. het rijks-gemiddelde 0,2 BF.

Een dotatie vastgesteld op 50 pct. van de nationale belastingsopbrengsten, verdeeld volgens de bevolkingsaandelen levert identiek hetzelfde resultaat op. Immers 50 pct. van 400 BF bedraagt 200 BF. Met de veronderstelde bevolkingsaandelen voor Vlaanderen, Brussel

en Wallonië van respectievelijk 60, 10 en 30 pct. krijgen de regio's respectievelijk ook 120 BF, 20 BF en 60 BF.

De herverdeling die in het gedeelde belastingsstelsel expliciet en transparant aanwezig is gebeurt in het dotatiestelsel impliciet en ondoorzichtig. Wat meer is het bevolkingscriterium als horizontale verdeelsleutel tussen de regio's laat deze herverdeling onaangevoerd. Het bevolkingscriterium is m.a.w. in een dotatiestelsel een neutraal criterium. Het bewerkstelligt meer bepaald de volledige gelijkshakeling van de fiscale draagkracht tussen de regio's. Het inbouwen van andere criteria in de horizontale verdeelsleutel van de dotaties zal de bereikte egalisatie terug afzwakken. De gewestelijke verdeelsleutel van de dotaties in België omvat naast de bevolkingsaandelen, nog de gewestelijke aandelen in de opbrengsten van de personenbelasting en de oppervlakte van de gewesten. Het aandeel van elke regio in de belastingsopbrengsten is een criterium dat de omvang van de primaire herverdeling terug afbouwt. Het oppervlaktecriterium is tenslotte een factor van secundaire herverdeling die zijn verantwoording moet vinden in kostenverschillen. Een uitvoerige analyse en kritiek op het dotatiestelsel met zijn verdeelsleutels hebben we reeds in een vorig nummer van Leuvense Economische Standpunten ontwikkeld (4).

Het probleem van de verdeelsleutel in de Belgische context is hiermee bloot gelegd. Het bevolkingsaandeel dat zogezegd Vlaanderen bevoordeelt is in feite neutraal. De belastingsopbrengsten en de oppervlakte impliceren daarentegen secundaire herverdelingseffecten respectievelijk ten gunste van Brussel en Wallonië. Het arbitraire van de gekozen wegingscoëfficiënten in de verdeelsleutel (3 maal 1/3) is daarmee ook verduidelijkt. Het ogenschijnlijk (politieke) evenwicht in de horizontale verdeelsleutel van de Belgische dotaties berust m.a.w. op optische illusie.

### 3. EEN VOORSTEL VOOR BELGIE

#### 3.1. Krachtlijnen

Het hierna volgende voorstel houdt enerzijds rekening met de voorgaand ontwikkelde overwegingen en streeft anderzijds naar een relatief eenvoudig stelsel met een minimum aan administratieve problemen binnen de huidige Belgische samenhang. Als hoofdinstrument wordt geopteerd voor een stelsel van gedeelde belastingen. Belangrijk is aan te stippen dat deze basisoptie *zonder grondwetswijziging* zowel voor de gewesten als voor de gemeenschappen reeds in overgangsfase toepasbaar is. De aanvullende eigen fiscale instrumenten zijn normaal te beperken tot de gewesten en vergen een grondwetswijziging. Dotaties tenslotte spelen slechts een ondergeschikte rol. Ze zijn voornamelijk voorzien voor de financiering van gedeelde uitgaven tussen het centrale en de gedecentraliseerde

bestuursniveau's. Herverdelingsobjectieven maken nl. deel uit van het voorgestelde gedeelde belastingsstelsel.

Het stelsel zou eruit zien als volgt :

- (1) Een stelsel van *gedeelde belastingen* als hoofdbron voor de financiering van de gewesten en de gemeenschappen.
- (2) Subsidiaire eigen fiscaliteit, alleen voor de gewesten van (a) *exclusieve eigen belastingen*, en (b) *opcentiemen* onder autonome controle van de gewesten.
- (3) *Specifieke, functionele dotaties* als tussenkomst ( $\neq$  volledige financiering) van de centrale overheid in de financiering van gedeelde bevoegdheden tussen centrale en gedecentraliseerde overheden en van regionale uitgaven met erkende belangrijke overzijingseffecten (bijv. grote infrastructuurwerken).

Met de belangrijkste technische aspecten van dit voorstel is men in België voldoende vertrouwd. Zij zijn m.n. terug te vinden in de financiering van de gemeenten. De onroerende voorheffing ten gunste van de gemeenten is in feite een gedeelde belasting (aangevuld met opcentiemen). Een ruimer stelsel van gemeentelijke aandelen in de rijksbelastingen werd afgeschaft in 1948 door de wet Vermeylen op de hervorming van de gemeentefinanciën. De gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting zijn eveneens voldoende gekend evenals de verschillende vormen van exclusief gemeentelijke belastingen. Specifieke, functionele dotaties tenslotte spelen een belangrijke rol in de financiering der gemeentelijke investeringen.

De tegenhanger van een hoofdcomponent van de gemeentefinanciën m.n. de algemene, onvoorwaardelijke dotaties door de centrale overheid ter beschikking gesteld via het Gemeentefonds ontbreekt echter in hoger genoemd voorstel. Dergelijke dotaties zijn nochtans de hoofdbron voor de financiering van de gewesten en de gemeenschappen voorzien in het huidige regeringsakkoord. Deze regeling zou men dienvolgens kunnen verantwoorden door te verwijzen naar het financieringsstelsel van de gemeenten.

Dergelijke argumentatie verliest tenminste drie overwegingen uit het oog. Ten eerste werd het Gemeentefonds in 1860 opgericht ter compensatie van de gederfde ontvangsten na de afschaffing van de octrooien. De historische oorsprong van de dotaties toegekend via het Gemeentefonds vindt geen tegenhanger in de huidige regelingen i.v.m. de staatshervorming. Ten tweede financieren de gemeentelijke dotaties grotendeels de taken die de centrale overheid oplegt aan de gemeenten. Zij dienen om de zgn. verplichte uitgaven die de wet ten laste legt van de gemeente te dekken. Het betreft m.a.w. uitgaven waarvoor het nationale parlement bevoegd blijft en bijgevolg ook de financiële verantwoordelijkheid moet opnemen. Binnen de staatshervorming gaat het over de financiering van *gewestelijke* en *gemeenschapsbevoegdheden*. Ten derde wijst de ervaring van het

Gemeentefonds uit dat dit stelsel nu niet met zoveel enthousiasme is aan te bevelen. De stijging van het Gemeentefonds en de verdeelsleutel werden herhaaldelijk gewijzigd. De wet van 1962 voorziet de aanpassing van de verdelingscriteria onder invloed van gewijzigde omstandigheden. De verdeling van het Gemeentefonds is in principe afgestemd op de financiële behoeften van de gemeenten gemeten via een reeks criteria op basis van hun configuratie, de grootte, de samenstelling, de rijkdom van de bevolking e.d. De betwistingen rond deze zgn. behoeftencriteria zijn onvermijdelijk. Ze laten nog heel wat spanningen en permanente discussies voorzien indien het dotatiestelsel met zijn huidige verdeelsleutels verder wordt uitgebouwd onder het beding dat via wettelijke beschikkingen bij eenvoudige meerderheid de concrete toepassing regelmatig kan worden aangepast. Dergelijke regeling daarentegen van bij de aanvang op een (quasi-) grondwettelijke wijze vastleggen betekent het inbouwen van een bijna onvermijdelijk breekpunt in de toekomstige staatsstructuur.

Volgende toelichtingen passen nog bij het hier geformuleerde voorstel.

### 3.2. Nadere toelichting

- (1) De optie voor een stelsel van gedeelde belastingen is ingegeven door volgende overwegingen :
  - *Uniform financieringsmechanisme* voor de gewesten en de gemeenschappen via een aandeel voor de gewesten respectievelijk de gemeenschappen, grondwettelijk of quasi-grondwettelijk vastgelegd, in bepaalde geregionaliseerde belastingopbrengsten. De "gemeenschapsbelastingen" toegewezen aan het Brusselse gewest worden tussen de Franstalige en Nederlandstalige cultuurgemeenschappen verdeeld volgens een "bevolkingssleutel" binnen het Brusselse gewest. Deze regeling is in principe niet verschillend van wat terzake in de Regeringsverklaring is voorzien voor de verdeling van de gemeenschapsdotaties (5).
  - Te *regionaliseren belastingen* voor verticale verdeling :
    - (a) personenbelasting, gegevens volgens woonplaatscriterium beschikbaar op basis van de belastingstatistieken, en (b) belasting over de toegevoegde waarde, verticaal toe te wijzen aan de gewesten volgens het bevolkingsaandeel (6). Deze tweede operatie houdt reeds een belangrijke stap in naar de fiscale gelijkschakeling van de gewesten en de gemeenschappen. Het betreft daarenboven inkomenselastische belastingen die de gedecentraliseerde overheden voldoende dynamische eigen middelen garanderen.
  - De *financiële verantwoordelijkheid* is ingebouwd door de beperking van de middelen in verhouding tot de verhoging van de belastingopbrengsten van de centrale overheid. Extra

middelen voor de gewesten en gemeenschappen vereisen nl. instemming van de regionale volksvertegenwoordiging met hogere *belastingen* van de centrale overheid. Voor dotaties daarentegen volstaat het alleen de omvang en/of de samenstelling van de *uitgaven* van de centrale overheid te laten toenemen met groeiende begrotingstekorten. De gewestelijke lobby wordt m.a.w. verlegd van druk voor meer uitgaven van de centrale overheid naar de ontvangstenzijde.

- *Financiële solidariteit* in te bouwen via doorzichtige horizontale overdrachten tussen gewesten respectievelijk gemeenschappen. Een keuze dient gemaakt voor eventueel in te calculeren kostenverschillen tussen gewesten en gemeenschappen. De oppervlakte is in elk geval te ongedifferentieerd als maatstaf (i) omdat de eventuele kostenverschillen niet rechtstreeks in verhouding staan tot de oppervlakteverschillen, en (ii) deze maatstaf onveranderd gehandhaafd blijft over de tijd en bijgevolg een eenzijdige permanente begunstiging inhoudt, ook nadat alle andere basisgegevens fundamenteel zijn gewijzigd. Een extreem voorbeeld kan dit verduidelijken. Veronderstel dat binnen 25 jaar de bevolking en de belastingopbrengst per hoofd in Wallonië dezelfde zou zijn als in Vlaanderen, dan zijn volgens de thans gehanteerde normen voor de verdeelsleutel van de dotaties beide gewesten op gelijke voet gekomen qua kosten voor publieke diensten en fiscale capaciteit. Niettemin zou ook dan de oppervlaktesleutel nog steeds extra middelen blijven toewijzen aan Wallonië als grootste gewest. Te onderzoeken is bijv. de urbanisatiegraad als mogelijk beter gedifferentieerd kosten criterium. De urbanisatiegraad laat in elk geval toe *gelijktijdig* rekening te houden met de extra kosten zowel van extreme bevolkingsconcentraties als van geringe bevolkingsdichtheid. Het in rekening brengen van kostenverschillen hangt uiteraard ook nauw samen met de aard van de geregionaliseerde bevoegdheden (7).
- Minimalisering van de *fiscale grenzen* via uniforme belastingswetgeving en aanslagvoeten voor de grote meerderheid van de belastingen.

## (2) Subsidiaire eigen fiscaliteit

- Is in principe aangewezen omdat het belangrijk blijft dat *aan de marge* een *directe* fiscale verantwoordelijkheid is ingebouwd waarmee de gedecentraliseerde besturen rekening houden bij het uitstippelen van hun beleid en bij de vastlegging van de uitgavenkeuze.
- De *keuze van de exclusief eigen belastingen* kan belangrijk zijn in de mate dat ze een gewestelijk gedifferentieerd eigen beleid t.o.v. de betrokken materie kunnen ondersteunen (bijv. grondbeleid, openbaar versus particulier vervoer



e.d.). Zoniet kan m.i. worden volstaan met opcentiemen. Opcentiemen vermijden nl. de onvermijdelijke keuze bij exclusieve belasting welk bestuurlijk niveau de meer en welk de minder inkomenselastische belastingen krijgt toegewezen.

- De *hoogte van de supplementaire aanslagvoet* bij de samengestelde belastingen moet binnen redelijke perken gehouden worden om intergewestelijke en concurrentievervalsende fiscale scheeftrekkingen te vermijden.
- De samengestelde belastingen zijn niet toepasselijk voor de *gemeenschapsfinanciering* tenzij de gemeenschappen zouden overeenkomen te Brussel eenzelfde aanslagvoet toe te passen. Praktisch zal dit betekenen dat ook in de andere gewesten de opcentiemen dezelfde zullen zijn. Dit komt dan feitelijk neer op een gedeelde belastingregeling zoals in voorgaande sectie aangetoond.

### (3) Specifieke, functionele dotaties

- Aangenomen wordt dat het *solidariteitsmechanisme* ingebouwd in de gedeelde belastingen voldoende aangepast is. Dit maakt algemene, onvoorwaardelijke (forfaitaire) dotaties voor fiscale egalisatie-objectieven overbodig.
- Deze dotaties zijn het aangewezen instrument om de gedeelde financiering te regelen en te bevorderen van de uitgaven waarvan de *bevoegdheid moeilijk exclusief* aan een van de bestuurlijke niveau's is toe te wijzen. Zij vormen het geëigende instrument van wat dikwijls het "coöperatieve federalisme" wordt genoemd. Men vindt ze vooral voor bepaalde aspecten van de gezondheidszorg, het (hoger) onderwijs en de verkeersinfrastructuur.
- De hoofdbedoeling is *regionale uitgaven te stimuleren* vanuit de centrale overheid voor specifieke taken die de gewesten of de gemeenschappen anders eerder zouden verwaarlozen. Door het moduleren van het participatiepercentage van de centrale overheid in de totale uitgaven is het nog mogelijk herverdelingseffecten in te bouwen ten gunste van fiscaal minder draagkrachtige regio's. Dit laatste aspect hangt uiteraard weer samen met de omvang van het solidariteitsmechanisme ingebouwd in de gedeelde belastingen.
- De regio of de gemeenschap moet steeds *zelf verantwoordelijk* blijven voor het overgrote deel (bijv. 2/3) van de totale kosten. Aldus vermijdt men dat de gewesten en gemeenschappen een voorkeur ontwikkelen voor uitgaven door de centrale overheid in een belangrijke mate mede gefinancierd. De ervaringen met het uitgavenpatroon van de gemeenten en de rol van de specifieke functionele dotaties hierin pleiten alleszins voor een voorzichtigere aanpak.

### 3.4. Een becijferde toepassing

Het is nuttig het geformuleerde voorstel te toetsen aan concrete gegevens die representatief zijn voor de huidige discussies in het Belgisch kader. Dit laat toe de belangrijkste verschillen bloot te leggen met het dotatiestelsel dat in het regeerakkoord centraal staat. De vergelijking is toegespitst op de verdeling van de financiële middelen volgens het dotatiestelsel en de verdeelsleutels van het regeerakkoord enerzijds en het stelsel van de gedeelde belastingen (ristorno's) anderzijds.

De grootte-orde van de te financieren uitgaven is geraamd op basis van de herstructurering van de begroting in functie van de gewesten en gemeenschapsvorming. Het ministercomité voor de institutionele hervormingen heeft hierover in de loop van juli de nodige afspraken gemaakt. De gegevens die dienaangaande in de pers zijn verschenen samen met de Rijkmiddelenbegroting voor 1979 laten toe volgende ramingen voorop te stellen. Op basis van de begroting van 1979 zullen de gemeenschappen beschikken over meer dan 48 mrd. BF aan lopende uitgaven en meer dan 22 mrd BF aan investeringskredieten. Voor de gewesten bereikt men ongeveer 15 mrd. BF voor de gewone begroting terwijl het totaal van de vastleggingskredieten voor investeringen oploopt tot meer dan 75 mrd. BF (8). Daarenboven is rekening te houden met de regionalisatie van het Gemeentefonds voor een totaal bedrag van bijna 56 mrd. BF.

Eenvoudigheidshalve laten we het onderscheid tussen lopende uitgaven gefinancierd door lopende ontvangsten en kapitaaluitgaven te financieren door leningen vallen. De leningen van vandaag zullen nl. de lopende begroting van morgen bezwaren. Vermits we geïnteresseerd zijn in een financieringsregeling die de gemeenschappen en gewesten op termijn de nodige middelen moet waarborgen om ook aan de lasten van de aangegane schuld het hoofd te bieden zouden we de financiële behoeften van de gemeenschappen en de gewesten gevoelig onderschatten door op dit ogenblik alleen uit te gaan van de middelen vereist voor de lopende uitgaven. De staatshervorming zal op termijn leiden tot een herverdeling van de openbare schuld. Hieraan moet een herverdeling van de belastingsopbrengsten beantwoorden. Het is in deze uiteindelijke herverdeling van de belastingsopbrengsten dat we enig inzicht willen verschaffen. Het ontworpen stelsel van middelenvoorziening moet nl. van bij de aanvang voldoende klaarheid scheppen over de wijze waarop de gemeenschappen en de gewesten de aangegane financiële verbintenissen zullen kunnen nakomen (9).

Een benaderend idee van de totale belastingsontvangsten die in de toekomst uiteindelijk aan de gewesten en de gemeenschappen zullen moeten toekomen kunnen we bijgevolg bekomen door bij de lopende uitgaven van vandaag de kapitaaluitgaven op te tellen. Dit geeft

ons een (ruwe) maatstaf voor de groeiende schuldfinanciering waarvan de nieuw op te richten bestuursniveau's het hoofd zullen moeten bieden. Een meer verfijnde en daarom representatievere aanpak is denkbaar doch ligt buiten het bestek van deze bijdrage. Hier volstaat een benadering van de grootte-orde der cijfers. De nadruk ligt nl. op de vergelijking van verschillende financieringsstelsels. De absolute bedragen zelf zijn hiervoor van ondergeschikt belang.

Aangepaste overgangsmaatregelen zullen uiteraard noodzakelijk blijken. Eenmaal de grote opties voor het definitieve stelsel vastliggen zijn deze trouwens niet zo moeilijk uit te werken. Minder evident - om het zacht uit te drukken - zijn regelingen voor een zgn. voorlopige en onomkeerbare fase zonder dat er voldoende duidelijkheid en een akkoord bestaat over de definitieve opties. Het gaat in elk geval niet op een dotatiestelsel te verdedigen als een voorlopige regeling voor de overgangsfase terwijl de keuze voor de definitieve fase zou vallen op bijv. een stelsel van gedeelde belastingen. Het kan gemakkelijk worden becijferd dat het dominerende financieringsstelsel van de voorlopige fase tevens het dominerende stelsel wordt in de definitieve fase. Dit is trouwens de logica zelf.

De hierna volgende berekeningen gaan uit van een totaal uitgavenpakket in 1979 voor de gemeenschappen van 70 mrd. BF, voor de gewesten belooft het bedrag, inclusief het Gemeentefonds, 146 mrd. BF. Samengevoegd geeft dit een te financieren bedrag van 266 mrd. BF. Deze uitgaven zijn te financieren hetzij door een dotatie die wordt vooraf genomen op de belastingsopbrengsten van de centrale overheid, verdeeld volgens de verdeelsleutels uit het regeerakkoord, hetzij door gedeelde belastingen via een uniform procentuele voorafname op de personenbelasting en de BTW. Voor de gedeelde belastingen is nog een alternatief uitgewerkt waarbij de eigen middelen en de gedecentraliseerde besturen voor 50 pct. komen van de personenbelasting en voor 50 pct. van de BTW. Dit kan een aanduiding geven over de gevoeligheid van de resultaten voor de keuze van de te regionaliseren belastingen.

De personenbelasting is gelokaliseerd naar gewesten en gemeenschappen volgens de gegevens uit de laatst beschikbare belastingsstatistieken, eveneens gehanteerd in de thans reeds gebruikte verdeelsleutel voor de dotaties. Voor de ristorno's aan de gemeenschappen zijn de Brusselse cijfers toegerekend op basis van 20 pct. Vlaamstalig en 80 pct. Franstalig. Dit sluit aan bij de minimumhypothese over de bevolkingsverdeling zoals voorzien in part. 41 van het regeerakkoord (10).

De BTW-opbrengsten zijn gelokaliseerd naar de gewesten en de gemeenschappen op basis van de laatst beschikbare bevolkingsstatistieken, conform aan de praktijk voor de verdeelsleutels van de dotaties. Voor de gemeenschapsristorno's uit de BTW is de Brusselse

bevolking eveneens opgesplitst volgens de minimum-hypothese uit par. 41 van het regeerakkoord. De twee alternatieve berekeningswijzen voor de belastingsristorno's geven dan tevens een idee over de invloed die uitgaat van de BTW-opbrengsten op de herverdeling van de middelen tussen de gewesten en gemeenschappen.

De opbrengsten van de personenbelasting en de BTW in 1979 zijn geraamd op respectievelijk 492 mrd. BF (11) en 250 mrd. BF (12). Afgerond bedraagt het te financiering bedrag van de gemeenschappen en de gewesten op basis van de gegevens voor 1979 29 pct. van de totale ontvangsten van de personenbelasting en de BTW, dit is 215,2 mrd. BF. Met dit bedrag i.p.v. de hoger vooropgezette 216 mrd. BF wordt verder gewerkt, opgesplitst tussen 70 mrd. BF gemeenschapsuitgaven en 145,2 mrd. BF voor de gewesten.

Bij een uniform procentueel ristorno op de personenbelasting en de BTW impliceren deze gegevens dat 9,43 pct. van deze belastingsopbrengsten aan de gemeenschappen worden toegewezen. De gewesten maken dan aanspraak op 19,57 pct. Als alternatief geldt een (aanvankelijke) financiering voor de helft afkomstig van de personenbelasting en voor de andere helft afkomstig van de BTW (13). De relevante verticale verdelingspercentages zijn dan 7,11 pct. van de personenbelasting en 14 pct. van de BTW voor de gemeenschappen en 14,76 pct. van de personenbelasting en 29 pct. van de BTW voor de gewesten. Het eerste alternatief is om economische redenen nochtans te verkiezen. Deze regeling waarborgt nl. grosso modo dezelfde elasticiteit van de belastingsontvangsten voor de centrale overheid en de gemeenschappen en de gewesten.

Tabel 2 vat de resultaten samen van de verdeling van de financiële middelen tussen de gemeenschappen volgens de uitgewerkte voorbeelden van gedeelde belastingen. De verdeling volgens het dotatiestelsel met de verdeelsleutels uit het regeerakkoord is ter vergelijking opgenomen. De gegevens voor deze verdeelsleutels voor 1979 zijn samengebracht in tabel 3. Tabel 4 tenslotte toont aan hoe de verdeling van de middelen eruit ziet tussen de gewesten. De beschikbare middelen per inwoner zijn eveneens berekend en vergeleken tussen de gemeenschappen en de gewesten door dit bedrag uit te drukken als een indexcijfer met als basis Vlaanderen = 100. Tenslotte is voor elk stelsel ook het percentage t.o.v. het rijks-gemiddelde vermeldt van de fiscale middelen per inwoner.

De resultaten zijn duidelijk en vergen weinig commentaar. In de eerste plaats valt het belangrijk verschil op tussen het dotatiestelsel en het stelsel der gedeelde belastingen. Voor de gemeenschapsuitgaven verzekert dit laatste stelsel 6,8 pct. meer middelen aan de Vlaamse gemeenschap dan de dotaties met de huidige verdeelsleutel. Voor de gewesten belooft het verschil ten gunste van het Vlaamse gewest 6,4 pct. respectievelijk 7,1 pct. volgens het gekozen alternatief.

Tabel 2 : Verdeling van financiële middelen tussen de Gemeenschappen volgens dotaties en gedeelde belastingen

	Gedeelde belastingen : Uniform % ristorno			Gedeelde belastingen : 50 pct. personenbelasting + 50 pct. BTW			Dotaties		
	mrd.BF	BF per inwoner	index	mrd.BF	BF per inwoner	index	mrd.BF	BF per inwoner	index
Vlaamse	40,45	6.985	100	40,6	7.011	100	37,86	6.538	100
Franstalige	29,55	7.302	104,5	29,4	7.264	103,6	32,14	7.942	121,5

Rijksgemiddelde per inwo-  
ner : 7.115 BF

Vlaamse Gem. : 98,2 %  
van het rijksgemiddelde

Franstalige Gem. : 102,6 %  
van het rijksgemiddelde

Vlaamse Gem. : 98,5 % van  
het rijksgemiddelde

Franstalige Gem. : 102,1 %  
van het rijksgemiddelde

Vlaamse Gem. : 91,9 %  
van het rijksgemiddelde

Franstalige Gem. : 111,6 %  
van het rijksgemiddelde

Tabel 3 : Basiscijfers en verdeelsleutels voor de dotaties van gemeenschappen en gewesten in 1979

	Bevolking		Oppervlakte		Personenbelasting		Verdeelsleutels	
	(1a) Aantal op 31/12/77	(1b) % van totaal	(2a) ha op 31/12/70	(2b) % van totaal	(3a) mln. op 30/4/78	(3b) % van totaal	(4a) Gewesten $\frac{\Sigma(1b+2b+3b)}{3}$	(4b) Gemeen- schappen
Vlaanderen	5.584.847	56,77	1.350.964	44,27	145.742	54,11	51,72	54,08
Wallonië	3.223.594	32,77	1.684.251	55,20	81.503	30,26	39,41	45,92
Brussel	1.028.972	10,46	16.178	0,53	42.094	15,63	8,87	

Tabel 4 : Verdeling van financiële middelen tussen de Gewesten volgens dotaties en gedeelde belastingen

	Gedeelde belastingen : uniform % ristorno			Gedeelde belastingen : 50 pct. personenbelasting + 50 pct. BTW			Dotaties		
	mrd.BF	BF per inwoner	index	mrd.BF	BF per inwoner	index	mrd.BF	BF per inwoner	index
Vlaanderen	79,87	14.301	100	80,45	14.405	100	75,1	13.447	100
Wallonië	45,17	14.012	98	45,76	14.195	98,5	57,2	17.744	132
Brussel	20,16	19.591	137	18,94	18.407	127,8	12,9	12.536	93,2

Rijksgemiddelde : 14.759 BF

Vlaanderen : 96,9 % van  
rijks­gemiddelde

Wallonië : 94,9 % van rijks-  
gemiddelde

Brussel : 132,7 % van rijks-  
gemiddelde

Vlaanderen : 97,6 % van rijks-  
gemiddelde

Wallonië : 96,2 % van rijks-  
gemiddelde

Brussel : 124,7 % van rijks-  
gemiddelde

Vlaanderen : 91,1 % van  
rijks­gemiddelde

Wallonië : 120,2 % van  
rijks­gemiddelde

Brussel : 84,9 % van  
rijks­gemiddelde

Ten tweede blijkt dat bij de start de keuze tussen de twee alternatieven van gedeelde belastingen weinig verschil oplevert. Niettemin komt het tweede alternatief met het hogere BTW-aandeel in de financiering iets gunstiger uit voor Vlaanderen en Wallonië, ten nadele van Brussel. De bevolkingssleutel voor de verdeling van de BTW herverdeelt meer dan 1 mrd. BF middelen vanuit Brussel naar Vlaanderen en Wallonië. Door een groter gewicht toe te kennen aan de BTW-opbrengsten weegt het herverdelend effect van de bevolkingssleutel voor de toerekening van de BTW-ontvangsten zwaarder door. In een dynamisch perspectief blijft nochtans het eerste alternatief aan te bevelen. Deze oplossing waarborgt nl. de centrale en de gedecentraliseerde overheden een ongeveer gelijke aangroei van hun middelen over de tijd.

Ten derde tonen de cijfers andermaal aan dat het toekennen van een groter gewicht aan het bevolkingscriterium zoals in het tweede alternatief van de gedeelde belastingen gebeurt, Wallonië relatief meer bevoordeelt dan Vlaanderen. Inderdaad verkleint dit tweede alternatief de achterstand van de middelen per hoofd in Wallonië vergeleken met Vlaanderen (index 98 t.o.v. 98,5). In het eerste alternatief komt Wallonië met bijna 300 BF per inwoner minder uit dan Vlaanderen. In het tweede alternatief is dit nog slechts iets meer dan 200 BF. Het gaat dus hoegenaamd niet op te beweren dat het bevolkingscriterium Vlaanderen relatief bevoordeligt waardoor Wallonië een compensatie nodig heeft via het oppervlaktecriterium. Dit punt hebben we reeds uitvoerig behandeld in onze bijdragen van oktober 1978 (14).

Ten vierde blijkt dat zelfs met het voor Brussel meest ongunstige stelsel van gedeelde belastingen geen extra-dotaties onder de vorm van de 4 pct. voorafname op het Gemeentefonds nodig is. Vergeleken met het dotatiestelsel uit het regeerakkoord bekommt Brussel automatisch de extra-financiële middelen vereist voor de lasten van de zgn. hoofdstedelijke functies en de tweetaligheid van de administratie.

Ten vijfde blijkt in de praktijk de ruimte en de behoefte aan expliciete herverdelingsmechanismen bij gedeelde belastingen eerder beperkt te zijn. Dit is des te meer het geval indien eveneens de feitelijke transfers via de nationale overheidssector, berekend door Paul Van Rompuy en Albert Verheirstraeten in aanmerking worden genomen. Voor de middelen van de gemeenschappen zijn de afwijkingen t.o.v. het rijksgemiddelde inderdaad gering en blijven ze binnen verhoudingen die in een federale staat aanvaardbaar moeten zijn. Hier kan er bijgevolg alleen sprake zijn een minimumnorm in te bouwen die elke gemeenschap moet beschermen tegen mogelijk ongunstige ontwikkelingen in de toekomst. Bij de gewesten zou men kunnen betogen dat Wallonië bij een uniform percentage voor de *ristorno's* op de personenbelasting en de BTW aan de lage kant uitkomt. Indien de egalisatiemaatstaf de fiscale middelen



per hoofd bijv. op minimum 97 pct. van het rijksgemiddelde vaststelt betekent dit praktisch dat Brussel een bedrag overdraagt aan Vlaanderen van 89,4 mln. BF en vooral aan Wallonië van 980 mln. BF. Samen wordt dit iets meer dan 1 mrd. BF.

#### 4. BESLUIT

De voorgaande analyse onderstreept nogmaals de labiele basis voor een duurzame staatshervorming van een dotatiestelsel met de huidige verdeelsleutels. De financiële middelenvoorziening van de gewesten en de gemeenschappen uitbouwen op deze grondslag betekent de staatshervorming bouwen op drijfzand. Meer orthodoxe federale financieringsstelsels zijn beschikbaar en zonder grote moeilijkheden toepasbaar zelfs in de ingewikkelde Belgische structuren.

De vraag blijft hoe men tot de voorgestelde dotatieregelingen is gekomen. Het stelsel heeft zijn intrede gedaan bij het zoeken naar een verdeelsleutel voor de regionale expansiekredieten bij de vorming van de regering Leburton in 1971. Gezien de structurele moeilijkheden van Wallonië enerzijds en de relatief beperkte omvang van de te verdelen kredieten anderzijds kan men aannemen dat een politiek compromis tot stand komt dat extra-middelen naar Wallonië overhevelt. Van zodra de omvang van de te verdelen kredieten echter betrekking heeft op aanzienlijke bedragen die daarenboven niet langer rechtstreeks in verband staan met regionale expansiebekommernissen verdwijnt de mogelijke verantwoording van dit stelsel. Trouwens de doelmatige aanwending van de extra middelen voor regionale expansie en de oplossing van structurele moeilijkheden moet waarborgen dat de desbetreffende moeilijkheden van *tijdelijke* en *voorbijgaande* aard zijn. Zoniet verliezen ze elke betekenis. Zij kunnen m.a.w. geenszins een *permanente* gunstregeling verantwoorden.

Opvallend is verder dat voor het solidariteitsargument en de herverdeling van financiële middelen weinig ruimte overblijft. Niet alleen speelt reeds een belangrijke herverdeling buiten de eigenlijke financiering van de gemeenschappen en de gewesten om zoals door P. Van Rompuy en A. Verheirstraeten aangetoond. Daarenboven vallen in België de verschillen in eigen middelen van gemeenschappen en gewesten volgens orthodoxe principes van het fiscaal federalisme eerder beperkt uit.

Tenslotte willen we er nogmaals op wijzen dat het mechanisme van de financiële middelenvoorziening in de zgn. voorlopige en onomkeerbare fase niet los te koppelen is van de opties betreffende de definitieve fase. De uitvoering van de principes terzake vastgelegd in het regeerakkoord zal van het dotatiestelsel met zijn verdeelsleutels tevens het dominerende financieringsmechanisme maken in de definitieve fase.

# VOETNOTEN

- (1) Antwoord van de Minister van Financiën op Vraag Nr. 77 van de heer Valkeniers d.d. 13 januari 1978, *Bulletin van Vragen en Antwoorden*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 14 februari 1978 (16), blz. 1145-1150.
  
- (2) In plaats van te spreken over een opcentiem van 100 pct. op de belastingen geïnd voor de centrale overheid kan men uiteraard ook een bijkomende aanslagvoet voor de regio's van 20 pct. vaststellen toe te passen op de totale belastbare basis. In een dynamisch perspectief gezien zijn beide alternatieven nochtans niet volledig gelijkwaardig. Met een zuiver stelsel van opcentiemen verhogen (verlagen) de inkomsten van de gedecentraliseerde besturen automatisch wanneer het centrale bestuur zijn aanslagvoet wijzigt. Wanneer de gedecentraliseerde besturen het recht krijgen autonoom hun eigen aanslagvoet te bepalen, naast deze van de centrale overheid, worden de respectievelijke belastingsontvangsten volledig losgekoppeld.
  
- (3) 0,95 pct. van 0,2 BF (het rijksgemiddelde) = 0,19 BF.
  
- (4) Theo PEETERS, Economisch Federalisme : Lessen uit het buitenland, *Lewense Economische Standpunten*, Nr. 11, Okt. 1978.
  
- (5) De tekst van par. 41 uit de regeringsverklaring luidt als volgt :  
 "De verhouding tussen het Nederlandstalige respectievelijk Franstalige bevolkingscijfer van het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad wordt vastgesteld op basis van het geldig uitgebrachte aantal stemmen respectievelijk op de nederlandstalige en de franstalige lijsten bij de jongste gemeenteraadsverkiezingen in de gemeenten van dit tweetalig gebied.  
  
 Dit percentage wordt vastgesteld op ten minste 30 pct. van de totale bevolking van dit gewest voor de minst talrijke groepen tot wanneer het totale aantal uitgebrachte stemmen ten gunste van eentalige lijsten van deze groep bij de gemeenteraadsverkiezingen in het Brusselse gewest op een hoger percentage zal wijzen. Dit percentage zal van toepassing zijn vanaf het begrotingsjaar dat volgt op dat waarin de verkiezingen zijn gehouden".
  
- (6) Verdeling volgens de plaats van inning is voor de BTW niet operationeel omwille van bijv. haven van Antwerpen voor BTW geïnd bij invoer, hoofdzetels ondernemingen, pendelbewegingen en verschil tussen plaats van inkomensbesteding en woonplaats (Brussel).

- (7) Indien niet zozeer ruimte-gebonden kostenverschillen maar wel extra-behoeften omwille van de structurele achteruitgang van Wallonië meespelen ligt het voor de hand dat het oppervlakte-criterium helemaal niet aangewezen is. Verschillen in bruto regionaal produkt per capita, structurele werkloosheidsverschillen e.d. zijn dan uiteraard veel relevantere maatstaven. Voor het Brusselse gewest is rekening te houden met de beperktere bevoegdheden van dit gewest (persoonsgebonden materies) enerzijds en de zgn. hoofdstedelijke functies anderzijds.
- (8) Vermits we vooral geïnteresseerd zijn aan de implicaties op lange termijn houden we ons aan de vastleggingskredieten en niet aan de ordonnanceringskredieten.
- (9) De recente controverse rond de financiële moeilijkheden in de Brusselse agglomeratie kan deze overweging alleen maar kracht bijzetten.
- (10) Zie voetnoot 5.
- (11) Het bedrag van de geïnde personenbelasting in 1978 verhoogd met de geraamde stijging van de directe belastingen met 8,6 pct. in de begroting voor 1979.
- (12) Bedrag geraamd in de begroting voor 1979.
- (13) Het ligt voor de hand dat deze verdeling van de financiering van de uitgaven alleen in de aanvangsfase opgaat. Eenmaal op deze basis de percentages voor de *ristorno's* zijn bepaald zal het stijgingsritme van beide belastingscategorieën bepalen hoe de financiering van de uitgaven is gespreid.
- (14) Theo PEETERS, *t.a.p.*